

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Kaspar Lepper

**RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJATE INIMÕIGUSTE TAGAMINE KIIR-  
JA PIIRIMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja  
PhD Merilin Kiviorg

Tallinn  
2017

## Sisukord

Sissejuhatus .....	4
1. Rahvusvaheline kaitse .....	9
1.1. Varjupaigaõiguse areng Euroopa Liidus.....	9
1.2. Ligipääs varjupaigasüsteemile ja õigus varjupaigale.....	11
1.3. Rahvusvahelise kaitse taotleja ja pagulasstaatuse määratlemine.....	13
1.4. Rahvusvahelise kaitse taotleja õigused tulenevalt rahvusvahelisest õigusest .....	18
1.5. Inimõiguste roll Euroopa ühises varjupaigasüsteemis.....	22
2. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine .....	24
2.1. Taotluse läbivaatamise põhimõtted .....	24
2.1.1. Isiklik vestlus.....	25
2.1.2. Pädev personal.....	26
2.2. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamata jätmine .....	28
2.2.1. Turvaline kolmas riik .....	28
2.2.2. Turvaline päritoluriik .....	30
2.3. Lõplik otsus.....	34
2.4. Õigus jääda riiki lõpliku otsuse tegemiseni ja viibimisõiguse piiramine .....	38
3. Rahvusvahelise kaitse läbivaatamine kiir- ja piirimenetluses .....	40
3.1. Kiir- ja piirimenetlus Euroopa ühises varjupaigasüsteemis.....	40
3.2. Riikide praktika.....	41
3.2.1. Menetluse läbiviimise tähtaeg.....	42
3.2.2. Piiril esitatud taotlust läbivaatav ametiasutus .....	44
3.2.3. Tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamine .....	45
4. Kiir- ja piirimenetlus Eestis.....	51
4.1. Taotluse läbivaatamine kiirmenetluses .....	51
4.2. Viibimisõigus.....	52
4.3. Eesti praktika .....	54
Kokkuvõte .....	61

Protection of human rights of applicants for international protection in accelerated and border procedures.....	66
Lühendid.....	69
Kasutatud kirjandus .....	70
Kasutatud õigusaktid .....	73
Kasutatud kohtupraktika.....	75

## Sissejuhatus

Inimõigused ja varjupaigaõigus kujunesid esialgselt kui kaks eraldiseisvat rahvusvahelise õiguse haru, tänapäeval on nende puutumus ilmselge ja tunnustatud nii riikide praktikas kui erialakirjanduses. Nende kahe vahel on kausaalseos, inimõiguste rikkumine ei ole küll inimeste ümberasumise ainus põhjus, kuid see on selle peamiseks põhjuseks.<sup>1</sup>

Siiski on inimõiguste ja varjupaigaõiguse vahel põhimõtteline erinevus, inimõiguseid mõistetakse kui võõrandamatuid õigusi, mida inimesed omavad inimeseks olemise tõttu. Varjupaigaõiguse hüved seevastu saavad osaks inimestele, kes kvalifitseeruvad pagulaseks kindlaksmääratud kriteeriumide alusel.<sup>2</sup> Varjupaigaõigus sai osaks rahvusvahelisest õigusest kui 20. sajandi alguses hakkas pagulaste kaitsmise ja abistamise eest vastutama rahvusvaheline üldsus ja 1921. aastal loodi Rahvaste Liidu juurde pagulastekomissari ametikoht. Peale Teist maailmasõda tekkis vajadus rahvusvahelise õigusakti järele, mis sõja tagajärjel tekkinud pagulasprobleemi lahendaks.<sup>3</sup>

Tänapäeval leiab Euroopa end taaskord sarnase probleemi ees olles silmitsi suurima rändekriisiga pärast Teist maailmasõda. Maailmas on üle 65 miljoni inimese, kes on sunnitud ümber asuma oma riigi sees või on koduriigist lahkunud, et otsida kaitset mujal. Nemad on põgenikud. Nendest inimestest rohkem kui 21 miljonit on neid, kes on pagulased. Eelmisel aastal oli veel 3,2 miljonit inimest, kes ootas otsust oma rahvusvahelise kaitse taotluse osas ja aasta jooksul esitati ligi 2 miljonit uut taotlust.<sup>4</sup> Neist taotlustest esitati enam kui pool Euroopa Liidus ja üle 400 tuhande ainuüksi Saksamaal.<sup>5</sup> Vägivallast, sõjast ja kannatustest räsitud inimesed otsivad kaitset, mida koduriik neile pakkuda ei saa.

Õigus paluda rahvusvahelist kaitset on inimõigus, mille tagamise kohustuse on Eesti riik endale võtnud rahvusvahelisel tasandil liitudes 1951. aasta Genfi pagulasseisundi

---

<sup>1</sup> V. Chetail. Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. – R. Rubio-Marín (ed). Human Rights and Immigration. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 19.

<sup>2</sup> Samas, lk 23.

<sup>3</sup> A. Junolainen. Varjupaigaõigus. – Juridica 1998/4, lk 197-201.

<sup>4</sup> Global Trends: Forced Displacement in 2015, The United Nations Refugee Agency. Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/global-trends-2015.html>, 26.10.2016.

<sup>5</sup> Asylum statistics, Eurostat. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), 26.10.2016.

konventsiooni<sup>6</sup> (Genfi konventsioon) ja seda täiendava 1967. aasta New Yorgi protokolliga<sup>7</sup> (protokoll) 1997. aastal. Täpsemad nõuded rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise kohta Euroopa Liidus (EL) tulenevad direktiivist 2013/32/EL<sup>8</sup> (menetlustingimuste direktiiv) ja Eestis reguleerib seda valdkonda välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus<sup>9</sup> (VRKS).

Genfi konventsiooni on mõistetud eriõigusena teiste inimõiguslaste lepingute kõrval. Ajendatuna mh *lex specialis derogat legi generali* printsiibist on erialakirjanduses ja praktikute poolt pikalt lähtutud Genfi konventsioonist kui pagulaste kaitse esmasest allikast. Samas on erialakirjanduses ka argumenteeritud, et aja möödudes on Genfi konventsioon pagulaste kaitsel muutunud teiseseks õiguse allikaks ja esiplaanile on tõusnud üldine inimõiguslane rahvusvaheline õigus.<sup>10</sup> Pagulaste kaitse seisab kolmel sambal, esiteks ligipääs rahvusvahelisele kaitsele, teiseks selle kaitse sisu ja kolmandaks selle rakendamise viisid.<sup>11</sup> Pagulaste kaitsel suunatud rahvusvahelist tegevust juhib ja kooskõlastab ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), sellekohane koostöö on sätestatud ka Genfi konventsiooni artiklis 35.

Ligipääs rahvusvahelisele kaitsele on Genfi konventsioonis seatud sõltuvusse kahest tingimusest, esiteks pagulase definitsioonist ja teiseks *non-refoulement* põhimõttest. *Non-refoulement* põhimõte ehk mittetagasisaatmise põhimõte tähendab keeldu saata isik tagasi riiki, kus tema elu või vabadus on ohus.<sup>12</sup> Pagulaste kaitse rakendamine tähendab mh riigipoolset pagulasstaatuse määratlemist ja sellekohaseid menetlusreegleid ei ole Genfi konventsioonis ette nähtud. Staatuse määratlemine eeldab ka *non-refoulement* põhimõtte efektiivset rakendamist ning õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.<sup>13</sup>

Soovides muuta EL ühtseks pagulaste kaitsmise alaks, mis põhineb täielikult ja igakülgset Genfi konventsiooni ja liikmesriikide ühistel humanitaarväärtustel, on EL loonud Euroopa

---

<sup>6</sup> Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.

<sup>7</sup> 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT L 180/60, 29.06.2013.

<sup>9</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 03.01.2017, 14.

<sup>10</sup> V. Chetail, lk 22.

<sup>11</sup> Samas.

<sup>12</sup> H. Lambert. Protection against Refoulment from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue. The International and Comparative Law Quarterly Vol. 48, No. 3 (Jul., 1999), pp. 515-544, p. 515.

<sup>13</sup> V. Chetail, lk 51-53.

ühise varjupaigasüsteemi.<sup>14</sup> Lisaks eelnimetatud menetlustingimuste direktiivile, on süsteemi rakendamiseks vastu võetud kvalifikatsioonidirektiiv<sup>15</sup>, mis sätestab nõuded, millele välismaalased peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning vastuvõtutingimuste direktiiv<sup>16</sup>, mis sätestab liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded. Varjupaigasüsteemi osaks on ka Dublini määrus<sup>17</sup>, mille põhimõte on see, et taotluse läbivaatamise eest vastutab liikmesriik, kelle roll taotleja sisenemisel EL-i ja seal viibimisel oli kõige suurem ning Eurodac määrus<sup>18</sup>, mis abistab EL-i riike menetluskohustuse kindlakstegemisel sõrmejälgede võrdlemise teel.

Käesolevas töös uurin Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimist käimasoleva rändekriisi valguses. Menetlustingimuste direktiiv eeldab, et rahvusvahelise kaitse taotluse kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides. Mida enam on taotlejaid, seda aeglasemalt üksiku taotleja suhtes otsus tehakse. Seetõttu võimaldab menetlustingimuste direktiiv kindlate aluste esinemisel taotluse läbivaatamise menetlus kiirendada või teha otsus piiril. Nn kiirmenetlus peaks vabastama vajaliku ressursi, mille saab suunata põhjendatud taotluste lahendamisele.

Menetlustingimuste direktiivi sellist iseloomu on kritiseeritud, rahvusvahelise kaitse menetluse eesmärgiks seatakse muuhulgas süsteemi kuritarvitavate taotlejate väljaselgitamine, ent tavamenetlus justkui ei suuda nende juhtumitega toime tulla.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta. KOM(2007) 301 lõplik, 06.06.2007, lk 1.

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitsesaajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolise seisundile ja antava kaitse sisule. – ELT L 337/9, 20.12.2011.

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtunõuded. – ELT L 180/96, 29.06.2013.

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 180/31, 29.06.2013.

<sup>18</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks. Süsteem käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europolit taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil. Eurodaci määrusega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. – ELT L 180/1, 29.06.2013.

<sup>19</sup> C. Costello, E. Hancox. The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee. V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani

Käesolevas töös uurin kiirmenetluse ja piirimenetluse kohaldamise eripärasid Euroopa ühises varjupaigasüsteemis keskendudes inimõiguste tagamisele, fookusega õigusele tõhusale õiguskaitsevahendile, selgitades välja, kas kiirmenetlus ja piirimenetlus Euroopa ühises varjupaigasüsteemis on kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Muuhulgas pean vastama küsimusele, kuidas kiirelt rahvusvahelise kaitse taotlusi menetleda. Mis on eeldused, et kiirmenetluse ja piirimenetluse tulemusena tehakse õiguspärane, st ka taotleja inimõigusi tagav otsus? Kas pelgalt kiir- ja piirimenetluse läbiviimine võrreldes tavamenetlusega võimaldab mingitel juhtudel taotleja inimõiguste rikkumist? Samuti peab vastama küsimusele kiir- ja piirimenetluse tõhususe ja mõtte osas, kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kiirmenetluses on õigustatud, lähtudes esiteks nende menetluste eesmärgist ja teiseks, et kohtumenetlusele kulub mitu korda kauem aega kui kiir- või piirimenetluses otsuse tegemiseks? Käesolevas töös väidan, et EL varjupaigaõigus ei ole kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Töö kirjutamisel kasutan EL liikmesriikide praktikat, kuivõrd olles üle võtnud ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid, peavad liikmesriigid neid põhimõtteid järgima, näitena kasutan ka Eesti rahvusvahelise kaitse, kuid eelkõige piirimenetlust käsitlevat kohtupraktikat, kuivõrd esimesed sellised vaidlused on kohtus lahenduse leidnud.

Töö jaguneb neljaks osaks. Esimeses peatükis uurin rahvusvahelise kaitse olemust ja milline roll ja eesmärk on inimõigustel rahvusvahelise kaitse menetluses. Teises peatükis käsitlen rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise põhimõtteid Euroopa ühises varjupaigasüsteemis. Kolmandas peatükis uurin kiirmenetluse ja piirimenetluse eripärasid ja teiste riikide praktikat selliste menetluse läbiviimisel. Neljandas peatükis keskendun VRKS regulatsioonile ja Eesti kohtupraktika analüüsile

Töö kirjutamisel on kasutatud analüütilist ja võrdlevat uurimismeetodit. Analüüsitakse eelkõige eelnimetatud õigusakte, mis moodustavad Euroopa ühise varjupaigasüsteemi, arvestades töö teemat kasutan eelkõige menetlustingimuste direktiivi ja Eesti asjakohaseid õigusakte ning nende seletuskirju. Kasutan ka rahvusvahelist kohtupraktikat ja Eesti kohtute praktikat. Samuti on oluline teiste liikmesriikide menetluspraktika, kuivõrd see peaks EL-i sees olema ühine. Tähtsad on Genfi konventsioon ja protokoll ning muud inimõiguselased rahvusvahelised õigusaktid.

Töös kasutatakse läbivalt nii rahvusvahelise kaitse kui ka varjupaiga mõistet samaaegselt, rahvusvahelise kaitse mõistet hakati Eesti õiguskorras kasutama varjupaiga asemel alates 1. maist 2016. aastast, mil võeti üle EL ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid ja jõustus uus VRKS redaktsioon<sup>20</sup>, siiski kasutatakse praktikas veel ka mõistet varjupaik. Rahvusvaheline kaitse on uus mõiste ka välisriikides, samuti kasutab erialane kirjandus enamjaolt mõistet varjupaik ja nii Eesti kui rahvusvaheline kohtupraktika kasutab neid mõisteid samaaegselt.

Magistritöö märksõnad on: varjupaigaõigus, inimõigused, varjupaigataotlejad, rahvusvaheline kaitse, pagulased, maalt väljasaatmine.

---

<sup>20</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 06.04.2016, 2.



# 1. Rahvusvaheline kaitse

## 1.1. Varjupaigaõiguse areng Euroopa Liidus

Õigust varjupaigale on ajalooliselt mõistetud kui riigi õigust anda varjupaik teise riigi kodanikule ja keelduda tema väljaandmisest päritoluriigile, selline õigus tulenes riigi suveräänsusest ja sellest tulenevalt pidid teised riigid varjupaiga andmist tunnustama, ka päritoluriik.<sup>21</sup> Kuigi õigus varjupaigale on sätestatud ka inimõiguste ülddeklaratsioonis<sup>22</sup> mõistetakse õigust varjupaigale tänapäeval kui inimõigust tänu Genfi konventsioonile, mille artiklis 33 sisalduv *non-refoulement* põhimõte on konventsiooni tähtsaim osa. Võib öelda, et rahvusvaheline varjupaigaõigus koosneb kahest olulisest elemendist, esiteks Genfi konventsiooniga sätestatud pagulaste õigustest ja teiseks üldistest inimõigustest, mis on kokku lepitud rahvusvaheliste lepingutega. Selline määratlus on alus ka EL varjupaigaõigusele, Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>23</sup> (ELTL) artikli 78 kohaselt arendab EL välja varjupaigapoliitika, mis peab vastama Genfi konventsioonile ja teistele asjakohastele lepingutele.<sup>24</sup>

Varjupaigaõigus on 20. sajandi Euroopas arenenud *ad hoc* meetmetest, mis käsitlesid kindlaid isikute grupe põgenemas tagakiusu ja sõja eest Genfi konventsiooniga sätestatud üldise definitsioonini. Varjupaigaõigust on iseloomustatud kui dünaamilist ja arenevat süsteemi, mis on samas vastuvõtlik välistele survetele, et kitsendada kaitset vajavate isikute arvu.<sup>25</sup> Erialakirjanduses on kirjeldatud konflikti täidesaatva ja kohtuvõimu vahel, kus täidesaatev võim, Eesti näitel võiks selleks olla Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) ei tunnusta isiku võimalikku staatust põhjusel, et luuakse pretsedent ja avatakse ukseid kõikidele sarnastele taotlustele.<sup>26</sup> Ilmselt ei tohiks sellisel põhjusel kaitse andmisest keelduda. Genfi konventsiooni kohast pagulasstaatust ei ole soovitud tunnustada seoses staatusega kaasnevate õigustega. Näiteks 1990. aastatel kui Euroopa oli silmitsi Balkani sõdadest põhjustatud varjupaigakriisiga välditi põgenike pagulasstaatuse tunnustamist ja *ad hoc* staatusega isikuid

---

<sup>21</sup> P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder, K. Wouters. European Migration Law. Cambridge, Antwerpen, Portland: Intersentia 2014, p. 243.

<sup>22</sup> Inimõiguste ülddeklaratsioon art 14. Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est>, 14.03.2017.

<sup>23</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 47-201.

<sup>24</sup> Boeles *et al* 2014, p. 245.

<sup>25</sup> C. Costello. The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law. Oxford: Oxford University Press 2016, p 174.

<sup>26</sup> Samas.

oli enamikes liikmesriikides rohkem kui Genfi konventsiooni kohaseid pagulasstaatuses isikuid.<sup>27</sup>

Euroopa sisepiiride kaotamisega seoses ja eesmärgiga vältida varjupaiga otsimise võimaldamist meelepärases liikmesriigis (*asylum shopping*) nähti vajadust EL varjupaigasüsteem ühtlustada, kuid esimesed katsed selleks olid suuresti ebaõnnestunud, sest vastu võeti mittesiduvaid järeldusi ja soovitusi ning Jugoslaavia lagunemine tõi endaga kaasa taotluste arvu kasvu 1990. aastatel ning paljud liikmesriigid pigem karmistasid varjupaiga andmise kriteeriume lootes põgenikke oma riigist mööda suunata.<sup>28</sup> Siduvate meetmete väljatöötamisega alustati eelmise sajandi lõpus ning soov oli sätestada varjupaigasüsteemi miinimumstandardid, järgmine etapp, millega sooviti liikmesriikide kaalutlusõigust piirata ja ette näha ühine menetlus ning staatus varjupaiga saanutele, on käesolevaks ajaks lõppenud ja vastu on võetud EL ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid, mis on käesoleva töö sissejuhatuses nimetatud.<sup>29</sup>

EL ühine varjupaigasüsteem koosneb Eurodaci ja Dublini määrustest ja mitmest direktiivist. Süsteem peaks toimima selliselt, et kolmanda riigi kodanikule, kes taotleb varjupaika EL riigilt, omistatakse rahvusvahelise kaitse taotleja saatus menetlustingimuste direktiivi kohaselt, samuti on tal õigus liikmesriigi territooriumil viibida kuni tema taotluse osas tehakse otsus. Dublini määruses sätestatu järgi otsustatakse, milline riik vastutab tema taotluse läbivaatamise eest, seni on taotlejal teatud õigused vastuvõtutingimuste direktiivi alusel, need on õigused, mis on seotud tema majutamisega, töötamisega, tervishoiuga jmt. Tema taotluse peab läbi vaatama kooskõlas menetlustingimuste direktiivis sätestatuga, seal on muuhulgas sätestatud ka õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õigusabile, otsus tehakse tulenevalt kvalifikatsioonidirektiivis määratletud kriteeriumidest. Eelnimetatud direktiiv sätestab ka rahvusvahelise kaitse saanute õigused, näiteks elamisloa kehtivusaja.<sup>30</sup>

Kvalifikatsioonidirektiiv eristab kahte erinevat kaitse saajate liiki, pagulasstaatus ja täiendava kaitse staatus. Erialakirjanduses on väljendatus sellise eristamise osas muret, Genfi konventsiooni kohane pagulasstaatus tuleks anda kõigile neile, kes on rahvusvahelise inimõiguse kohaselt *non-refoulement* põhimõttega kaitstud ja täiendava kaitse staatus

---

<sup>27</sup> Samas, p. 175.

<sup>28</sup> Boeles *et al* 2014, p. 248.

<sup>29</sup> Samas, pp. 248-249.

<sup>30</sup> Samas, p. 254.

sätestamise vajadust tegelikult ei ole kui Genfi konventsiooni õigesti tõlgendada.<sup>31</sup> Kritiseerimise põhjus tuleneb sellest, et kvalifikatsioonidirektiiv, sätestades küll pagulasstaatuse ja täiendava kaitse staatuse, ei kata kõiki isikuid, kelle osas on kohaldatud *ad hoc* meetmeid ja kes on kaitstud *non-refoulement* põhimõttega ning keda ei saadeta riigist välja, kuid kellele ei anta ka asjakohast staatust.

## 1.2. Ligipääs varjupaigasüsteemile ja õigus varjupaigale

Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 14 sätestab reservatsiooniga, et igal inimesel on õigus tagakiusu ees varjupaika otsida teistes maades ja seda varjupaika kasutada. Riigid olid ettevaatlikud ega soovinud sätestada isikutele subjektiivset õigust siseneda riigi territooriumile.<sup>32</sup> Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõte on, et riikidel on suveräänne õigus otsustada välismaalaste riiki sisenemise üle.<sup>33</sup> Selline ettevaatlikus peegeldub ka Genfi konventsioonis, mille *non-refoulement* põhimõte kehtib isikute suhtes, kes juba on riigi territooriumil. UNHCR on seisukohal, et Genfi konventsiooni artiklit 33 tuleks tõlgendada laiemalt, *non-refoulement* põhimõte ei ole piiratud territoriaalsusega vaid riigid ei tohi panna isikut ohtu olukordades, kus nad rakendavad oma jurisdiktsiooni.<sup>34</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises pakti<sup>35</sup> (KPÕRP) artikkel 2 lõiget 1, mis käsitleb isikuid, kelle osas on riikidel kohustus KPÕRP-s sätestatud õigused tagada, on soovitatud sarnaselt tõlgendada. ÜRO Inimõiguste Komitee selgitas, et riik peab paktis sätestatud õigusi kaitsma kõikide isikute suhtes, kes on riigi võimu või kontrolli all, isegi kui nad ei viibi riigi territooriumil.<sup>36</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>37</sup> (EIÕK) kohaldamise osas on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) mitmel korral<sup>38</sup> jurisdiktsiooni küsimust lahanud ja ei ole piirdunud EIÕK territoriaalse kohaldamisega vaid leidnud, et jurisdiktsioon võib ulatuda kaugemale, EIÕK kohane õiguste kaitse ja vastutus selle rikkumise eest võib olla ekstraterritoriaalne.

---

<sup>31</sup> C. Costello (viide nr 25), p. 199.

<sup>32</sup> Samas, p. 235.

<sup>33</sup> EIKo 28.05.1985, 9214/80; 9473/81; 9474/81, *Abdulaziz jt vs. Ühendkuningriik*, para. 67.

<sup>34</sup> UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26.01.2007, p. 9. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>, 15.03.2017.

<sup>35</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

<sup>36</sup> UN Human Rights Committee, *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26.05.2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>, 15.03.2017.

<sup>37</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

<sup>38</sup> EIKo 07.07.2011, 55721/07, *Al-Skeini jt vs. Ühendkuningriik*, para. 137. EIKo 23.02.2012, 27765/09, *Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia*, para. 81.

Ei saa öelda, et küsimus, millal võib olla tegu *non-refoulement* põhimõtte rikkumisega, oleks tänasel päeval igati selge. Vaidlust ei ole, et EL varjupaigasüsteemis tuleb *non-refoulement* põhimõtet järgida ka piiril esitatud taotluste osas, kuid on selge, et liikmesriigid ei soovi, et selle põhimõtte rikkumise ettekäändel tuleks riiki lubada kõik isikud, kes selle võimalikule rikkumisele tuginevad.

EL põhiõiguste harta<sup>39</sup> (harta) reguleerimisala ei ole territoriaalne vaid harta artikli 51 kohaselt on see ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Schengeni piirieskirjade määrusega<sup>40</sup> (piirieskiri) on kehtestatud liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad. Piirieskirja artikli 3 punkti b kohaselt ei mõjuta eeskirja kohaldamine pagulaste ja rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute õigusi, eriti seoses välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega. See tähendab *non-refoulement* põhimõttest kinnipidamist Schengeni sise- ja välispiiril. Menetlustingimuste direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil, kaasa arvatud piiril, territoriaalvetes või transiiditsoonis.

Harta artikkel 18 sätestab õiguse varjupaigale, mis tagatakse Genfi konventsiooni sätete ja EL aluslepingute kohaselt. See peegeldub ka kvalifikatsioonidirektiivis, milles on sätestatud õigus rahvusvahelisele kaitsele kui isik vastab nõutud tingimustele, st tegu ei ole absoluutse õigusega. Genfi konventsiooni artikkel 1 lõige F sätestab pagulasstaatust välistavad tingimused. Arvestades, et pagulasstaatuse määratlemise kriteeriumid kvalifikatsioonidirektiivis on samad, mis on sätestatud Genfi konventsioonis, tuleb direktiivi tõlgendada Genfi konventsiooni valguses ja konventsiooni mõtet silmas pidades.<sup>41</sup> EIÕK ei sätesta õigust varjupaigale, kuid on siiski varjupaigaõiguse oluline osa, kuid sellest käesoleva töö järgmistes peatükkides.

Varjupaigasüsteemile ligipääsu probleem on tulnud esile näiteks viisamenetluses. Hiljuti tegi Euroopa Kohus (EK) märgilise otsuse<sup>42</sup> asjas, kus abielupaar ja nende kolm väikelast esitasid

---

<sup>39</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 202, 07.06.2016.

<sup>40</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006, 15. märts 2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad). –ELT L 105, lk 1-32.

<sup>41</sup> M. Reneman. EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing 2014, p. 55.

<sup>42</sup> EKO 07.03.2017, C-638/16 PPU, *X ja X vs. Belgia*.

viisatootluse Belgia saatkonnale Beirutis. Isikud soovisid Belgia viisat põhjusel, et lahkuda sissepiiratud Aleppo linnast ja esitada Belgiasse saabudes varjupaigataotlus. Üks kaebajatest avaldas muu hulgas, et terroristlik rühmitus oli ta röövunud, teda peksnud ja piinanud, enne kui ta lõpuks lunaraha vastu vabaks lasti. Kaebajad rõhutasid eriti julgeolekuolukorra halvenemist Süürias üldiselt ja konkreetsemalt Aleppos, ning samuti asjaolu, et õigeusklike kristlastena on neil karta tagakiusamist nende usuliste veendumuste tõttu. Nad lisasid, et neil on võimatu lasta end naaberriikides pagulastena registreerida, arvestades nimelt asjaolu, et Liibanoni ja Süüria vaheline piir on vahepeal suletud. Juhul kui need asjaolud vastavad tõele, oleks tegu põhjendatud rahvusvahelise kaitse taotlustega, kuid Belgia keeldus neile viisa andmisest ja seega puudus neil ligipääs varjupaigasüsteemile. Juhul kui kohus oleks otsustanud, et Belgia oleks pidanud tulenevalt *non-refoulement* põhimõtte rikkumisest viisad väljastama, oleks tegu olnud olulise muudatusega varjupaigaõiguses. Ometi leidis kohus, et selline küsimus kuulub siseriikliku õiguse kohaldamisalasse ja viisaeeskirja alusel humanitaarviisasid väljastada ei tule. Kohtu otsus oli vastupidine kohtujuristi ettepanekuga<sup>43</sup>, kes leidis, et liidu õiguses on olemas inimlik võimalus, mis käsib liikmesriikidel rahvusvahelist kaitset otsivate isikute absoluutsete õiguste ilmselgeid rikkumisi ära hoida, enne kui on liiga hilja. Kohtujurist leidis, et EIÕK ja Genfi konventsioon on nii liidu õiguse tõlgendamise alus riiki sisenemise, riigis elamise ja varjupaiga küsimustes kui ka alus hindamaks liikmesriikide tegevuse õiguspärasust selle õiguse kohaldamisel.<sup>44</sup>

Liikmesriigid ei soovi võtta vastutust põgenike eest, kes ei ole nende territooriumil ja selline lähenemine on olnud inimõiguslaste poolt küsitav. Genfi konventsiooni *non-refoulement* põhimõttes sisalduvat territoriaalset kitsendust on tõlgendatud kui piirangut kuhu põgenikku tagasi saata ei tohi, mitte kus kohast ei tohi teda tagasi saata.<sup>45</sup>

### 1.3. Rahvusvahelise kaitse taotleja ja pagulasstaatuse määratlemine

Eesti ühines Genfi konventsiooni ja selle protokolliga aastal 1997 ja on alates sellest aastast rahvusvahelist kaitset andnud. Pagulaste seadus<sup>46</sup> võeti vastu 18. veebruaril samal aastal.

---

<sup>43</sup> Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas C-638/16 PPU, *X ja X vs. Belgia*, p. 167.

<sup>44</sup> Samas, p. 103.

<sup>45</sup> V. Moreno Lax. *Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*. CRIDHO Working Paper 2008/03, p. 15. Arvutivõrgus: <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO%20WP%202008-3.pdf>, 15.03.2017.

<sup>46</sup> Pagulaste seadus. – RT I 1997, 19, 306.

Võrreldes 14. detsembril 2005. aastal vastu võetud VRKS<sup>47</sup>-ga, millega võeti üle viis EL Nõukogu direktiivi, kehtestati ajutise kaitse regulatsioon ja korrastati varjupaigataotlejate ja pagulaste sätteid, peab nentima, et üldjoontes olid varjupaigataotleja õigused ja kohustused samaväärselt kehtestatud ka pagulaste seaduses. Põhjuseks ilmselt asjaolu, et mõlemad õigusaktid on lähtunud eelnimetatud konventsioonist ja protokollist, pagulaste seaduses on tehtud isegi sellekohane viide seaduse reguleerimisalas § 1 lõikes 1.

Siiski on ilmne, et pagulasõigus on olnud pidevas arengus ja tänapäevane menetlus on oluliselt nüansirikkam kui nähti ette 1997. aastal. 2005. aasta VRKS-ga võeti Eesti õigusruumi üle rahvusvahelise kaitse kolm erinevat liiki, mis tulenesid 2004. aasta miinimumnõuete direktiivist<sup>48</sup> ja ajutise kaitse direktiivist<sup>49</sup>. Rahvusvahelist kaitset on kolme liiki: pagulasseisund, täiendava kaitse seisund ja ajutise kaitse saaja. Nende mõistete definitsioon ei ole ajas suuresti muutunud ja nad kannavad endas sama mõtet nii 2004. miinimumnõuete direktiivis, 2011. aasta kvalifikatsioonidirektiivis, millega miinimumnõuete direktiiv uuesti sõnastati ning kõikides VKRS-i redaktsioonides. Pagulase mõiste on avatud juba Genfi konventsioonis. Käesolevas töös on nende mõistete kasutamisel lähtutud kõige viimasest VRKS redaktsioonist, kuna see töö käsitleb eelkõige Eestis läbiviidud menetlusi.

VRKS kohaselt on pagulane välismaalane, kes „põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu.“<sup>50</sup> Eeltoodu on pagulase definitsioon, mis pärineb Genfi konventsioonist. Siinkohal võib märkida, et 1. mail 2016. aastal jõustunud redaktsioon lisas sättesse teise lause, mille kohaselt ei ole tagakiusamise hindamisel oluline, kas välismaalasel reaalselt on käesolevas lõikes nimetatud tagakiusamise alus, vaid üksnes tagakiusamise asjaolu. Selle lause sõnastus on raskepärane ja sellist muudatust ei olnud algupärases eelnõus. Vastava muudatusettepaneku on teinud Riigikogu põhiseaduskomisjon.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus – RT I 2006, 2, 3.

<sup>48</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise ja vastava seisundi miinimumnõudeid ning antud kaitse sisu. – ELT L 304, 30.09.2004, lk 12 – 23.

<sup>49</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. – EÜT L 212, 07.08.2001, lk 12 – 23.

<sup>50</sup> VRKS § 4 lg 1.

<sup>51</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 81 SE. Teise lugemise seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc->

Seletuskirja kohaselt leidis põhiseaduskomisjon, et seadusesse pagulase mõiste teise lause lisamine on vajalik, et eelnõu oleks kooskõlas kvalifikatsioonidirektiiviga. Nimelt, hinnates taotleja tagakiusuhirmu põhjendatust on tähtsusetu, kas taotlejal on ka tegelikult olemas tagakiusamist ajendav rassiline, usuline, rahvuslik, sotsiaalne või poliitiline omadus, juhtudel, kus sellise omaduse on taotlejale omistanud tagakiusaja. Selline põhjendus on loomulikult õige, rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamine langeb üldjoontes faktile, et isikut kiusatakse taga ja tema kodakondsusjärgne riik ei paku või ei saa talle pakkuda kaitset.

Pagulasstaatuse määratlemine on rahvusvahelise kaitse menetluse üks kõige olulisem eesmärk. Leian, et staatuse määratlemisel võiks lähtuda tagakiusu või selle põhjendatud kartuse esinemisest, mitte põhjusest, miks see esineb. Rahvusvahelise kaitse andmise otsustab konkreetne menetleja. Menetleja rollist ka hiljem kirjutan, kuid pagulase mõiste kirjeldamisel peab mõistma, et kaitse otsimise põhjuseid on erinevaid, taotleja jaoks on see eluline ja isiklik, ühe isiku tagakius ei ole alati ülekantav ega võrreldav teise isikuga. Siinkohal võib küsida kas asjaolu, et tagakiusu kardetakse justnimelt rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast, peab olema lähtepunkt pagulasstaatuse andmisel. Selline kriteerium seab menetlejale piiri kaitse andmisel. Näiteks võib see anda võimaluse keelduda kaitse andmisest juhtudel, kus leitakse, et esineb tagakius või selle põhjendatud kartus, kuid see ei vasta pagulase määratlusele, st tagakius esineb aga ei ole seotud rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalse grupiga või ei oska menetleja tagakiusu põhjuseid pagulasstaatuse andmise alustega siduda.

Rahvusvahelise kaitse menetlus näeb ette, et kui taotleja pagulasstaatusele ei kvalifitseeru, siis kontrollitakse tema täiendava kaitse kriteeriumitele vastavust. Täiendav kaitse eeldab tõsist ohtu, mis tähendab, et juhul kui tagakius esineb, aga see ei kvalifitseeri taotlejat pagulaseks ning ei kujuta ka tõsist ohtu, ei pruugi taotleja vastata ka täiendava kaitse kriteeriumidele. Siinkohal pean silmas juhtumeid, kus väärkohtlemine esineb aga ei pruugi kujutada endast tõsist kohtu. EIK on sõnastanud, et risk tõsisesse ohtu sattuda peab olema reaalne ja, et isiku kohtlemist lugeda väärkohtlemiseks, peab see olema saavutanud teatud raskuse taseme, et mahtuda EIÕK artikli 3 (piinamine, ebainimlik ja julm kohtlemine) kohaldamisalasse.<sup>52</sup> Ilmselgelt on nii pagulasstaatuse kui ka täiendava kaitse seisundi andmisel oluline menetleja kaalutlusruum ja siseveendumus. Tagakiusu seotust näiteks sotsiaalse grupiga saab nii

---

ee9d-46eb-bc45-

7eddc8be0144/V%C3%A4lismaalasele%20rahvusvahelise%20kaitse%20andmise%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/, 28.01.2017.

<sup>52</sup> EIKo 11.01.2007, 1948/04, *Salah Skeekh vs. Holland*, para. 97.

laiendada kui ka kitsendada, sõltub otsustusest, kuidas piiritleti sotsiaalne grupp konkreetse isiku menetluses. Samuti on menetleja hinnata väärkohtlemise raskuse tase. Minu eesmärk ei ole argumenteerida, et ei peaks lähtuma Genfi konventsiooni pagulase põhimääratlusest, vaid tuua välja, et nende kriteeriumide hindamine on rahvusvahelise kaitse menetluse kõige tähtsam osa ja ebaõige hindamine võib olla üks põhjustest, miks on positiivsete otsuste osakaal esitatud taotlustest EL liikmesriikide sees erinev, olles 2014. aastal 9-94 % vahel.<sup>53</sup> Eelneva pinnalt võib küsida, kas sellise ammendava loetelu kehtestamine tagakiusu põhjustest pagulasstaatuse määratlemisel on täitnud oma eesmärgi ehk andnud kaitse nendele taotlejatele, kes nendele kriteeriumidele vastavad. See teema on käesolevas töös seotud menetlejate pädevusega, mida järgnevates peatükkides ka käsitlen.

Täiendav kaitse on määratletud VRKS-s järgnevalt: „Täiendava kaitse saaja on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine täiendava kaitse andmist välistavat asjaolu ja kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis kaasa tuua tõsise ohu, sealhulgas talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise või tema piinamise või tema suhtes ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise või konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalda rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu.“<sup>54</sup> Täiendava kaitse regulatsioon loodi miinimumnõuete direktiiviga, mille kohaselt on täiendava kaitse nõudele vastav isik „kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasema alalise elukoha riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju.“<sup>55</sup> Tõsine kahju seisneb miinimumnõuete direktiivi kohaselt surmanuhtluses või hukkamises või isiku piinamises või ebainimlikus või väärikust alandavas kohtlemises või karistamises päritoluriigis või tõsisel ja individuaalses ohus tsiviilisiku elule või isikupuutumatusel juhuliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul. Täiendava kaitse määratlust kvalifikatsioonidirektiivis ei muudetud. Täiendava kaitse regulatsioon on seotud *non-refoulement* põhimõttega, mida järgnevalt ka käsitlen, kuid ilmselt on regulatsiooni loomise põhjuseks asjaolu, et kuna selliseid isikuid ei tohi riigist välja saata, on mõistlik nende riigis viibimine staatuse andmise teel seadustada.

---

<sup>53</sup> Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>, 28.01.2016.

<sup>54</sup> VRKS § 4 lg 3.

<sup>55</sup> Miinimumnõuete direktiiv art 2 lg e.



Ajutine kaitse on reguleeritud VRKS §-s 5, mille kohaselt on ajutine kaitse „erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalastele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sisserännet menetleda, kahjustamata enda tõhusat toimimist ajutist kaitset taotlevate välismaalaste huvides.“<sup>56</sup> Sama paragrahv täpsustab, et „ajutise kaitse saaja on välismaalane, kes on sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ja kes võib kuuluda rahvusvahelist kaitset reguleerivate sätete reguleerimisalasse ning kes on põgenenud relvakonflikti või püsiva vägivalla piirkonnast ja keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks.“<sup>57</sup> VRKS-i sõnastus on identne ajutise kaitse direktiivi sõnastusega. Ajutise kaitse osas tuleb silmas pidada asjaolu, et see on küll rahvusvahelise kaitse üks liike, kuid ajutise kaitse vajavate isikute kategooria määratletakse Euroopa Liidu Nõukogu otsusega. Eeltoodu tuleneb VRKS § 1 lõikest 2 ja sama seaduse 3. peatükis sätestatud ajutise kaitse regulatsioonist. Seega hõlmab rahvusvaheline kaitse ka ajutist kaitset, kuid rahvusvahelise kaitse taotlejad on välismaalased, kes soovivad enda tunnustamist pagulasena või täiendava kaitse saajana. Ajutise kaitse kohaldamise vajaduse otsustab Euroopa Liidu Nõukogu ja Vabariigi Valitsus võib selle otsuse alusel otsustada ajutise kaitse kohaldamise, peale seda esitab isik Eestisse saabudes elamisloa taotluse.

Rahvusvahelist kaitset ei anta kui esineb pagulaseks tunnistamise või täiendava kaitse andmise välistav asjaolu või ajutise kaitse kohaldamisest keeldumise alus. Ajutise kaitse keeldumise alused on sätestatud VRKS §-s 57 ning pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamist välistavad asjaolud on sätestatud sama seaduse §-s 22. Selline alus on näiteks rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud rahu- või inimsusvastase või sõjakuriteo toimepanemine. Selliste aluste puhul tuleb silmas pidada, et tegu on juhtudega, kus taotleja vastab rahvusvahelise kaitse andmise tingimustele ja kaitset ei anta. Kaitse andmise sisulised keeldumise alused on selle lugemine põhjendamatuks või selgelt põhjendamatuks VRKS § 20 ja 20<sup>1</sup> alusel või siis taotluse läbi vaatamata jätmine VRKS § 21 järgi.

---

<sup>56</sup> VRKS § 5 lg 1.

<sup>57</sup> VRKS § 5 lg 2.

Käesolev magistritöö keskendub taotluste läbi vaatamata jätmisele või läbivaatamisele kiir- ja piirimenetluses vastavalt VRKS §-le 20<sup>2</sup> ja 21. Taotluse võib kiirmenetluses läbi vaadata kui taotluse võib lugeda selgelt põhjendamatuks, st VRKS § 20<sup>2</sup> näeb ette kiirmenetluse kohaldamise regulatsiooni, kuid kiirmenetlust saab kohaldada juhtudel kui esinevad VRKS §-s 20<sup>1</sup> loetletud alused. Selline regulatsioon tuleneb menetlustingimuste direktiivi artikli 31 lõikest 8, kus on sätestatud kümme erinevat asjaolu ja artikkel 32 lõige 2 täpsustab, et nende asjaolude esinemisel võivad liikmesriigid pidada taotlust selgelt põhjendamatuks. Kiir- ja piirimenetluse juurde tulen tagasi töö kolmandas ja neljandas peatükis.

#### 1.4. Rahvusvahelise kaitse taotleja õigused tulenevalt rahvusvahelisest õigusest

Põgenike inimõiguste kaitse on tagatud nii üldiste rahvusvaheliste lepingute tasandil, näiteks kuuluvad põgenikele kõik KPÕRP, Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktis<sup>58</sup> ja Lapse õiguste konventsioonis<sup>59</sup> sätestatud põhiõigused kui ka Euroopa tasandil EIÕK ja hartaga tunnustatud õigused. KPÕRP kohaselt kohustub iga paktist osavõttev riik „austama ja tagama kõikidele tema territooriumil asuvatele ja tema jurisdiktsioonile alluvatele isikutele õigused, mida tunnustab käesolev pakt, tegemata mingit vahet rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, poliitiliste või muude tõekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi, sünni või mõne muu asjaolu põhjal.“<sup>60</sup> Lapse õiguste konventsiooni artikkel 2 lõige 1 sätestab osalisriikidele samasuguse kohustuse. EIÕK artikkel 1 seab lepinguosalistele kohustuse austada inimõigusi, riikidel on kohustus tagada igapähele, kes on nende jurisdiktsiooni all EIÕK I osas määratletud õigused ja vabadused. Seega on riikidel kohustus tagada inimõigused ka riigi territooriumil asuvatele põgenikele. Käesolev töö ei keskendu olukordadele, kus selline kohustus lasub riikidel ka oma territooriumist väljaspool, siinkohal pean silmas varem mainitut, et EIÕK tähenduses jurisdiktsioon tähendab isiku olemist osalisriigi võimu all ja vastutusel, st riigi jurisdiktsiooni all võib olla ka siis kui isik ei viibi riigi territooriumil.<sup>61</sup>

Põgenike osas on oluline EIÕK protokolli nr 4 artikkel 2 lõige 2, mille kohaselt on igapähele õigus vabalt lahkuda igalt maalt, sealhulgas kodumaalt. Sama artikli lõike 3 kohaselt ei või nende õiguste kasutamist piirata muidu kui seaduse alusel ning kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku

<sup>58</sup> Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

<sup>59</sup> Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

<sup>60</sup> KPÕRP art 2 lg 1.

<sup>61</sup> EIKo *Al-Skeini jt vs. Ühendkuningriik*, para. 137.

korra säilitamiseks, kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Selline põhiõigus ja selle reservatsioon on sätestatud ka KPÕRP artiklis 12 ja PS §-s 35. Eeltoodu omab käesoleva magistritöö kontekstis tähtsust rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamisel.

Põgenikust saab rahvusvahelise kaitse taotleja rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel. Rahvusvahelise kaitse keskne põhimõte on, et menetletakse riigi territooriumil esitatud taotlusi. Menetlustingimuste direktiiv sätestab, et: „käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil, kaasa arvatud piiril, territoriaalvetes või transiiditsoonis, ning rahvusvahelise kaitse äravõtmise suhtes.“<sup>62</sup> VRKS sätestab, et: „rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb esitada PPA-le viivitamatult pärast Eestisse saabumist.“<sup>63</sup> 1. mail 2016. aastal on viidatud paragrahvi täiendatud lõikega 1<sup>1</sup>, mille kohaselt võib ümberasustamise või ümberpaigutamise raames vastuvõetava välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse PPA vastu võtta välisriigi territooriumil, nagu lõike sõnastusest võib aru saada on see seotud Eesti osalemisega EL põgenike ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevustes. Kuigi ka sellele protsessile kohalduvad üldised menetlusreeglid ja VRKS, on oma olemuselt tegu erandliku menetlusega, kus riik valib välja inimesed, kelle osas viib läbi kiirendatud menetluse, tegu on nn profiilipõhise menetlusega.<sup>64</sup> Käesolev töö käsitleb kiirmenetlusi, mis viiakse läbi tavapärase rahvusvahelise kaitse menetluse skeemi alusel.

Rahvusvahelise kaitse taotluse võib esitada nii seaduslikult kui ka ebaseaduslikult riigis viibiv välismaalane ja taotlusena mõistetakse tahteavaldust, mis võib olla ka suuline, peale taotluse esitamist algab rahvusvahelise kaitse menetlus. Rahvusvahelise kaitse taotlejail on kõik eespool välja toodud inimõigused, st asukohariik peab neid austama ja tagama, kuid keskne on Genfi konventsiooni artiklis 33 sõnastatud *non-refoulement* põhimõte: „Osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi (*“refouler”*) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.“<sup>65</sup> Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase

---

<sup>62</sup> Menetlustingimuste direktiiv art 3 lg 1.

<sup>63</sup> VRKS § 14 lg 1.

<sup>64</sup> Tegevusplaan Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise skeemide käivitamiseks ja tõrgeteta rakendamiseks. Arvutivõrgus: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/tegevuskava\\_memorandum.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/tegevuskava_memorandum.pdf), 29.01.2017.

<sup>65</sup> Genfi konventsioon art 33 lg 1.

konventsiooni<sup>66</sup> (ÜRO piinamise vastane konventsioon) artikkel 3 sätestab, et: „osalisriik ei tohi ühtki isikut teise riiki välja või tagasi saata („*refouler*“) ega teda teisele riigile välja anda, kui on põhjendatud alus arvata, et seal võib teda ähvardada piinamine.“<sup>67</sup> *Non-refoulement* põhimõtte võib tuletada ka KPÕRP-st, kus on sätestatud, et: „kellegi suhtes ei või rakendada piinamist või julma, ebainimlikku, tema väärikust alandavat kohtlemist või karistust.“<sup>68</sup> *Non-refoulement* põhimõtte peegeldub ka EIÕK artiklis 3, mille kohaselt ei tohi kedagi piinata, ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada, see tähendab, et rahvusvahelise kaitse taotleja riigist välja saatmine ei tohi viia olukorrani, kus temale selline kohtlemine osaks saab ja ka artikliga 2, mis sätestab õiguse elule.

*Non-refoulement* põhimõtte on rahvusvahelise varjupaigaõiguse nurgakivi<sup>69</sup>, sellel rajaneb pagulaste õiguskaitse süsteem ja seda loetakse rahvusvahelise inimõiguste imperatiivseks normiks, sest see sisaldub kahes rahvusvahelise õiguse allikas – Genfi konventsioonis ja ÜRO piinamise vastases konventsioonis.<sup>70</sup> Kuigi ei EIÕK ega KRÕRP eelnevalt nimetatud artiklid sellekohast sätet ei sisalda, on tõlgendatud, et see põhimõtte on ka nende konventsioonide osa.<sup>71</sup>

Konventsioonide pakutav kaitse on erinev. Genfi konventsiooni artikkel 33 peab lubamatuks väljasaatmist kui isiku elu või vabadus satuks ohtu, KPÕRP artikkel 7 ja EIÕK artikkel 3 on sätestanud lubamatuna ka võimaliku ebainimliku ja alandava kohtlemise, ÜRO piinamise vastane konventsioon keelab artikliga 3 väljasaatmise kui on piinamise oht. Ebainimliku ja alandava kohtlemise lai tõlgendus võimaldab konventsioonide alusel pakutavat kaitset otsida paljudel.<sup>72</sup> Genfi konventsioonis sätestatu on kusjuures ainus neist neljast konventsioonist, mis ei paku absoluutset kaitset. Kõige tõhusamaks peetakse EIÕK pakutavat kaitset, sest selles sisaldub normide täitmise mehhanism ehk EIK lahendid on osalisriikidele siduvad ja *non-refoulement* põhimõtte sisustamine ja rakendamine põhineb Euroopas suuresti EIÕK artikli 3 rikkumise üle peetavates EIK vaidlustes.<sup>73</sup>

---

<sup>66</sup> Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsioon. – RT II 2006, 26.

<sup>67</sup> Samas, art 3 lg 1.

<sup>68</sup> KPÕRP art 7.

<sup>69</sup> M. Reneman (viide nr 41), p. 3.

<sup>70</sup> H. Lambert, p. 518.

<sup>71</sup> Samas, p. 519.

<sup>72</sup> Samas, p. 532, 533.

<sup>73</sup> Samas, p. 516, 517.

Lisaks on EIÕK artikli 3 kaitseala on laiem kui Genfi konventsiooni artiklis 33 sätestatu ja see on absoluutne ka isiku väljasaatmise puhul.<sup>74</sup> See tähendab, et kui Genfi konventsiooni artikli 33 lõike 2 kohaselt võib *non-refoulement* põhimõttest erandina riigist välja saata pagulase, kelle suhtes on põhjendatud kartus, et ta võib asetada ohtu riigi julgeoleku või kes on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik. Samas EIÕK artikkel 3 on absoluutne ja isiku teod, ükskõik kui ohtlikud, ei ole asjakohased ja nendega ei saa põhjendada isiku väljasaatmist väärkohtlemise ohu korral ilma, et rikutaks EIÕK artiklit 3.<sup>75</sup>

Genfi konventsiooni artikkel 16 sätestab pagulase õiguse pöörduda kohtusse samaväärselt asukohariigi kodanikuga. Säte kasutab mõistet pagulane, kuid küsimus ei ole selles, kas isik peab olema pagulasena tunnustatud, siiski erialakirjanduses on väljendatud seisukohta, et Genfi konventsiooni artikkel 16 eeldab pagulasena tunnustamist juhtudel, kus soovitakse olla kohtukuludest vabastatud.<sup>76</sup> Antud töö raames ei ole artikli 16 kohaldamise erisused olulised, määrav on, et *non-refoulement* põhimõtte järgimiseks tuleb Genfi konventsiooni artikleid 16 ja 33 tõlgendada selliselt, et ka rahvusvahelise kaitse taotlejal on oma õiguste kaitseks õigus pöörduda kohtusse ja isik ei pea olema pagulasena tunnustatud. Genfi konventsiooni järgi on isik pagulane kohe, kui tema seisund hakkab vastama määratluse tunnustele ja see on toimunud enne pagulasseisundi ametlikku tuvastamist. See tähendab, et isik ei ole Genfi konventsiooni tähenduses pagulane põhjusel, et riik on andnud talle pagulasstaatuse vaid pagulasstaatuse andmisega tehakse järeldus, et isik juba on pagulane.<sup>77</sup>

*Non-refoulement* põhimõte on tihedalt seotud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile. Selline õigus on erinevas sõnastuses lisaks Genfi konventsiooni artiklile 16 sätestatud ka KPÕRP artiklites 2 ja 13 ning EIÕK artiklites 13 ja 34. EIK on korduvalt väljendanud seisukohta, et õigus tõhusale õiguskaitsevahendile eeldab, et selle kasutamine peatab meetmed, mis võivad tuua endaga kaasa EIÕK rikkumise, seniks kuni asjakohane ametiasutus meetmete õiguspärasust kontrollib.<sup>78</sup> Siinkohal on silmas peetud väljasaatmise õiguspärasust ehk vastavust EIÕK artiklile 3 ja väljasaatmise peatamist seni kuni selline kontroll on aset leidnud kooskõlas EIÕK artikliga 13. Tõhusa õiguskaitsevahendi eesmärk EL õiguses on tagada

---

<sup>74</sup> EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriik*, para. 80.

<sup>75</sup> Samas.

<sup>76</sup> J. C. Hathaway. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 909.

<sup>77</sup> Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid, ÜRO pagulaste ülemvoliniku amet. Tallinn 2007, lk 11.

<sup>78</sup> EIKo 05.05.2002, 51564/99, *Čonka vs. Belgia*, para. 79. EIKo 11.10.2000, 40035/98, *Jabari vs. Türgi*, para. 50.

indiviidi põhiõiguste kaitse.<sup>79</sup> Oluline on, et tõhus õiguskaitsevahend oleks efektiivne juhul kui meetmetel, mida isik vaidlustab, on tõsised tagajärjed.<sup>80</sup> Tõhus õiguskaitsevahend rahvusvahelise kaitse menetluses saab olla selline, mis peatab väljasaatmise ehk võimaliku *non-refoulement* põhimõtte rikkumise kuni on täie kindlusega selge, et isikut ei ähvarda oht peale väljasaatmist. Põhiõiguste kaitse peab olema efektiivne ja menetluslikud tagatised, st õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on hädavajalik ka rahvusvahelise kaitse menetluses, et EIÕK-s sätestatud õigusi kaitsta.<sup>81</sup>

### 1.5. Inimõiguste roll Euroopa ühises varjupaigasüsteemis

Menetlustingimuste direktiiv lähtub põhimõttest ja kannab eesmärki, et rahvusvahelise kaitse menetlus EL liikmesriikides peaks toimima ühistel alustel. Selline põhimõte on kirjas menetlustingimuste direktiivi põhjendustes, mille kohaselt on direktiivi peaeesmärk „arendada edasi liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse nõudeid eesmärgiga luua liidus ühine varjupaigamenetlus“.<sup>82</sup> Selline ühine varjupaigamenetlus peab austama inimõigusi. Menetlustingimuste direktiivi põhjendustes selgitatakse, et „direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate isikute kohtlemisel on liikmesriigid seotud kohustustega, mis tulenevad rahvusvahelise õiguse aktidest, millega nad on ühinenud“.<sup>83</sup> Põhjendustes on toodud välja, et direktiivi kohaldamisel on liikmesriikide „esmaseks kohuseks lähtuda kooskõlas harta ja lapse õiguste konventsiooniga lapse parimatest huvidest.“<sup>84</sup> Põhjenduspunkt 39 viitab harta artiklile 41 õigusest heale haldusele ja selgitab, et liikmesriigid peaksid tagama, et menetluse lõpuleviimise edasilükkamisel järgitakse õigust heale haldusele. Õigust tõhusale õiguskaitsevahendile peetakse EL õiguse üldpõhimõtteks, direktiivi põhjendustes on märgitud, et „otsuseid rahvusvahelise kaitse taotlemise, otsuseid pärast taotluse läbivaatamist taotluse uuesti läbivaatamisest keeldumise ja otsuseid pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi äravõtmise kohta saab kohtus tulemuslikult vaidlustada, peegeldab Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtet.“<sup>85</sup> Viimaseks on selgitatud, et direktiivis „austatakse põhiõigusi ja peetakse kinni hartaga tunnustatud põhimõtetest. Eelkõige püütakse direktiiviga tagada inimväärikuse täielik asutamine ning edendada harta

<sup>79</sup> EKo 07.02.1991, C-340/89, *Vlassopoulou vs. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, para. 22.

<sup>80</sup> EKo 18.01.2007, C-229/05 P, *PKK/KNK vs. Council*, para. 110.

<sup>81</sup> J. C. Hathaway, p. 630.

<sup>82</sup> Menetlustingimuste direktiivi põhjenduspunkt 12.

<sup>83</sup> Samas, põhjenduspunkt 15.

<sup>84</sup> Samas, põhjenduspunkt 33.

<sup>85</sup> Samas, põhjenduspunkt 50.

artiklite 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24, ja 47 kohaldamist ning direktiivi tuleb sellele vastavalt rakendada.<sup>86</sup> Viited sellistele harta artiklitele peegeldavad *non-refoulement* põhimõtte järgimist rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimisel. Eeltoodu peegeldab menetlustingimuste direktiivi olulist põhimõtet, et rahvusvahelise kaitse menetluses peab tagama inimõigustest kinnipidamise.

Varasemalt mainiti, et rahvusvahelise kaitse menetlus algab taotluse esitamisega PPA-le. Sellest hetkest muutub välismaalase staatus ja temast saab rahvusvahelise kaitse taotleja. VRKS § 10 lõike 1 kohaselt tagatakse rahvusvahelise kaitse taotlejale Eesti Vabariigi põhiseadusest, seadustest ja muudest õigusaktidest ning välislepingutest, Euroopa Liidu õigusaktidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja rahvusvahelistest tavadest tulenevad õigused ja vabadused. Rahvusvahelise kaitse taotleja materiaalsed ja menetluslikud õigused on sätestatud VRKS § 10 lõikes 2. Olulisemaks antud sättes loetletust õigustest võib pidada õigust viibida Eestis kuni rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni, sellel on teatud erandid, kuid antud küsimuse, sealhulgas lõpliku otsuse regulatsiooni juurde, pöörduakse käesoleva töö teises peatükis. Otsuse vaidlustamine ehk õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on sätestatud VRKS §-s 25<sup>1</sup>, mille esimene lõige sätestab otsuse vaidlustamise õiguse ning teine lõige kordab VRKS § 10 lõikes 2 sätestatud õigust, et rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse vaidlustamisel on taotlejal kaebetähtajal ja kohtumenetluse ajal käesolevas seaduses nimetatud õigused ja kohustused, sealhulgas õigus viibida Eesti territooriumil kuni lõpliku otsuse tegemiseni. Eeltoodu eesmärgiks on tagada *non-refoulement* põhimõtte järgimine, kuna PPA otsuse vaatab läbi vähemalt halduskohus. Juhul kui taotleja on taotluse tagasi võtnud, siis on tal õigus nõuda taotluse uuesti läbivaatamist VRKS § 23 lõike 4 alusel, ka selline regulatsioon on kantud *non-refoulement* põhimõttest. Võib järeldada, et seaduse tasandil on sätestatud, et rahvusvahelise kaitse menetlust läbiviies peavad taotlejale olema tagatud tema inimõigused, kõige tähtsamaks peab pidama, et ei rikutaks *non-refoulement* põhimõtet ja sellised tagatised on VRKS-s sätestatud.

Järgmises peatükis käsitletakse varjupaigataotluse läbivaatamise olulisemaid põhimõtteid ja menetluslikke tagatisi Euroopa ühises varjupaigasüsteemis seoses inimõigustega.

---

<sup>86</sup> Samas, põhjenduspunkt 60.

## 2. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine

### 2.1. Taotluse läbivaatamise põhimõtted

Menetlustingimuste direktiivi 2. peatükk sätestab taotlejate õigused ja liikmesriikide kohustused taotluse läbivaatamisel. Neist olulisemad on: artiklis 6 sätestatud juurdepääs menetlusele; artiklis 9 sätestatud õigus jääda liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni; artikli 10 kohane taotluse läbivaatamise menetlus, mille kohaselt tehakse kõigepealt kindlaks, kas taotleja võib olla pagulane ja seejärel, kas ta võib vastata täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, oluline on samas artiklis sätestatud kohustus, et taotlused vaadatakse läbi ja otsused tehakse individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult; otsuse tegija peab olema pädev ja olemas on täpne ja ajakohane päritolumaa teave; artiklis 12 sätestatud kohustused, olulisemaks pean taotleja teavitamist keeles, millest ta aru saab ja õigus tasuta tõlgile; artiklites 14-17 sätestatud isiklik vestlus ning artiklites 20-23 sätestatud tasuta õigusabi ja esindamine.

Direktiivi 3. peatükk käsitleb esimese astme menetlusi. Need on menetlused, mida viib läbi liikmesriigi pädev asutus, Eesti puhul on selleks asutuseks PPA ja menetlusi viib läbi PPA teabehaldus- ja menetlusosakonna migratsioonibüroo välismaalaste talitus. Esimese astme menetluse läbiviimise ajalimiidiks on sätestatud kuus kuud, mida võib artikli 31 lõike 3 kohaselt pikendada veel kuue kuu võrra kindlatel alustel, näiteks kui tegu on keeruka juhtumiga, taotlejaid on palju või taotleja ei tee ametiasutusega koostööd. Erandjuhtudel võib seda tähtaega veel kolme kuu võrra pikendada, st maksimaalne tähtaeg taotluse läbivaatamiseks peaks olema 15 kuud, kuid direktiiv täpsustab, et igal juhul tuleb menetlus läbi viia 21 kuu jooksul. Ilmselgelt on taotluse läbivaatamise aeg seotud pädeva asutuse sisemise töökorraldusega ning menetlejate ja taotluste arvuga ning tegelikkuses, tavapärase juhtumi puhul, kulub taotluse läbivaatamiseks ja otsuse tegemiseks kuni üks kuu, kuid peale esmaste menetlustoimingute tegemist ja Eurodac vaste saamist võib kuluda mitu kuud enne kui menetleja jõuab konkreetse taotleja toimikuga uuesti tegeleda.

Menetlustingimuste direktiiv lubab ka taotluste läbivaatamist prioritseerida, artikkel 31 lõige 7 toob näiteks kaks juhtu, esiteks kui taotlus näib olevat põhjendatud ja teiseks kui tegu on haavatava isikuga, näiteks saatjata alaealine. See ei tähenda, et eelisjärjekorras ei võiks läbi vaadata ka muid taotlusi. Samuti ei tähenda taotluse eelisjärjekorras läbivaatamist, et seda peaks tegema kiiremini, kuid eeldatavasti tähendab see seda, et näiteks üksinda riiki saabunud



lapse taotlus ei pea olema ühes järjekorras kõikide teiste taotlustega ja tema taotlus võiks liikuda menetlusjärjekorras ettepoole.

Taotluse läbivaatamise menetluse kiirendamise ja/või selle kohaldamise piiril või transiiditsoonis on ette nähtud direktiivi artikkel 31 lõikes 8. Selline erimenetlus ei tohi kõrvale kalduda eelnimetatud direktiivi 2. peatükis sätestatud põhimõtetest. Direktiiv ei sätesta taotluse läbivaatamise miinimumaega, kuid see ei tohiks olla lühike, EIK on kiirendatud menetluste puhul märkinud, et võib tekkida probleem EIÕK artiklitega 3 ja 13 ja kiirmenetluse läbiviimine raskendab vajaliku tõendusmaterjali hankimist, esindajaga suhtlemist ja dokumentide tõlkimist.<sup>87</sup> Sellised etteheited on asjakohased ja leian, et kiirmenetluse läbiviimine eeldab pädevalt asutuselt läbiproovitud praktikat ja tõhusat sisemist töökorraldust, et taotlejate õigused oleksid tagatud samaväärselt isikutega, kelle taotlusi vaadatakse läbi tavamenetluses. Kiir- ja piirimenetlust käsitlen põhjalikumalt käesoleva töö kolmandas ja neljandas peatükis.

#### 2.1.1. Isiklik vestlus

Jättes kõrvale EL ümberasustamise ja ümberpaigutamise menetluse, ei saa varjupaigamenetlust läbi viia ilma, et taotleja viibiks samas riigis, kust ta varjupaika taotles. Varjupaigataotlejaga tuleb läbi viia vestlus, vastasel juhul ei saa hinnata tema kaitsevajadust ning Euroopa Kohus on öelnud, et varjupaigataotleja õigust olla ära kuulatud tuleb täies ulatuses kohaldada kogu rahvusvahelise kaitse andmise taotluse hindamismenetlusele, mille viib läbi pädev siseriiklik ametiasutus õigusnormide alusel, mis on kehtestatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames.<sup>88</sup> Taotleja ütlused ja nende ütluste usutavuse hindamine on menetluses määrava tähtsusega. Nii kvalifikatsioonidirektiiv kui ka menetlustingimuste direktiiv lähtuvad põhimõttest, et taotlejal ei ole üldjuhul võimalik oma taotluse esitamise põhjuseid dokumentaalselt tõendada ja seega on oluline, et taotlejal on võimalus oma taotlust põhjalikult põhjendada. See tähendab, et taotleja peab ise esitama usutavad tõendid selle kohta, et tal on põhjust karta päritoluriiki naasmisel tagakiusamist. Tihtipeale on selline tõendamine taotleja jaoks keeruline, mistõttu ei ole kõrge tõendamise kriteeriumi rakendamine põhjendatud.<sup>89</sup> Ka EIK lahenditest tulenevalt on selge, et arvestades varjupaigataotlejate erilist olukorda on nende antud ütlusi ja esitatud tõendeid vastuolude

---

<sup>87</sup> EIKo 02.02.2012, 9152/09, *I.M. vs. Prantsusmaa*.

<sup>88</sup> EIKo 22.12.2012, C-277/11, *MM vs. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, para. 89.

<sup>89</sup> Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid, p-d 195-204.

esinemisel vajalik tihtipeale tõlgendada taotleja kasuks, kuid selliste vastuolude esinemisel peab varjupaigataotleja ise andma rahuldava selgituse vastuolude põhjuste kohta.<sup>90</sup>

Menetlustingimuste direktiivi artikkel 15 sätestab tingimused isikliku vestluse läbiviimiseks. Need tingimused on ette nähtud selleks, et taotleja tunneks ennast võimalikult mugavalt ja turvaliselt, et end avada ja oma kaitsevajadust põhjendada. Tagatud peab olema vajalik konfidentsiaalsus ja arvesse peab võtma konkreetse taotleja eripärast, nt seksuaalne sättumus või kultuuriline taust. Jällegi on oluline, et menetleja oleks pädev ja oskaks neid asjaolusid arvesse võtta, taotlejas turvatunde tekitamise eesmärgil ei tohiks ta kanda vormiriietust.

### 2.1.2. Pädev personal

Kõrgelt kvalifitseeritud ja asjaomaste oskustega menetlejad on tõhusa menetluse läbiviimise eelduseks. UNHCR on oma 2010. a läbiviidud uuringus märkinud, et mõnedes liikmesriikides on tõsisemid puudujääke menetlejate ettevalmistuses, ei ole erialaseid koolitusi peale värbamist, ettevalmistus toimub *ad hoc* vormis, ei nõuta õiguslaseid teadmisi, kõrgharidus võib olla ükskõik millises valdkonnas või ei ole see üldse nõutud.<sup>91</sup>

UNHCR soovitas liikmesriikidel välja töötada värskest tööle asunud menetlejatele spetsiaalne ettevalmistusprogramm, kus oleks hõlmatud vähemalt rahvusvahelise varjupaigaõiguse ja inimõiguste temaatika ning asjakohased siseriiklikud seadused. Menetlejat peaks koolitama viisil, et ta oskab päritoluriigi teavet ja muid tõendeid uurida, hinnata ja kohaldada. Samuti peaks ta oskama ära tunda erivajadustega taotleja, oskama vestlust läbi viia viisil, mis arvestab igal eraldi juhul taotleja vanuse, soo, kultuuritausta, hariduse ja võimaliku traumaga. Oluline on ka tõhus koostöö tõlkidega, kuid teatud juhtudel peab menetleja silma peal hoidma ka tõlkide tegevusel. Samuti peab menetlejat koolitama viisil, et ta teadvustab oma rolli konfidentsiaalsena, erapooletuna ja objektiivsena. Viimase soovitusena koolituseks on UNHCR märkinud, et menetleja peaks oskama isiklikku vestlust taotlejaga struktureerida, olulisi asjaolusid esile tuua ja taotleja usutavust hinnata.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> EIKo 08.03.2007, 23944/05, *Collins ja Akaziebie vs. Rootsi Kuningriik*, p. 13.

<sup>91</sup> UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, p. 29. Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/protection/operations/4ba9d99d/improving-asylum-procedures-comparative-analysis-recommendations-law-practice.html>, 28.03.2017.

<sup>92</sup> Samas.

Pädeva menetleja osas märgib menetlustingimuste direktiivi põhjenduspunkt 16, et on oluline, et otsused teevad ametiasutused, mille töötajatel on vastavad teadmised või on nad saanud sellekohast koolitust. Direktiivi artikkel 14 lõike 1 kohaselt viib isikliku vestluse läbi menetleva ametiasutuse töötaja, kellel on siseriikliku õiguse alusel selleks vajalik pädevus. Direktiivi artikkel 4 lõike 3 kohustab liikmesriike tagama, et menetleva ametiasutuse töötajad on saanud nõuetekohase väljaõppe. Direktiiv viitab Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) määruses<sup>93</sup> kindlaks määratud koolitustele, mis suures osas kattub eelpool nimetatud UNHCR soovitusetega. Liikmesriigid peavad tagama, et menetlejad on asjakohaseid koolitusi saanud. UNHCR on oma käsiraamatus selgitanud, et menetleja peab võitma taotleja usalduse, et aidata tal juhtumit ning oma meelsust ja tundmusi täielikult selgitada.<sup>94</sup>

Menetlustingimuste direktiivi artiklist 12 tuleneb taotleja õigus kasutada vajadusel tõlgi teenuseid, et taotluse esitamise põhjuseid selgitada ja põhjendada. Direktiivi kohaselt peab tõlk olema pädev, seda saab järeldada artikkel 15 lõike 3 punkti c sõnastusest, mille kohaselt valitakse tõlk, kes on võimeline tagama asjakohase suhtlemise taotleja ja vestlust läbiviiva isiku vahel. Erialakirjanduses<sup>95</sup> on toodud esile EIK otsuseid asjades *MSS vs. Belgia ja Kreeka ning IM vs. Prantsusmaa*<sup>96</sup>, milles esimese puhul leidis kohus, et tõlkide puudumine koosmõjus muude puudustega toob endaga kaasa EIÕK artikli 13 rikkumise ja teises asjas leidis kohus, et keelelise abi puudumine võib mõjutada taotleja võimalust oma kaitsevajadust põhjendada.

Menetleja ja tõlgi tõhus koostöö on ilmselgelt oluline, kuid oluline on ka see, et menetleja tunneks ära kui tõlk ei käitu objektiivselt. Oma uuringus tõi UNHCR välja laiaulatusliku puudujäägi, mis puudutab tõlkide ja menetlejate koostööd vestluse läbiviimisel. Mitmetel juhtudel selgus, et tõlgid jätsid taotlejate väiteid tahtlikult tõlkimata, muutsid taotleja öeldut, lisasid tõlgitu pähe oma kommentaare ja tähelepanekuid, vastasid menetlejale taotleja eest ise või siis hakkasid vestlust ise läbi viima.<sup>97</sup> Seetõttu ongi oluline, et menetleja oleks piisavalt pädev ja tunneks ära juhud, kus tõlk ei ole objektiivne, samas on see raske arvestades, et menetleja suhtleb taotlejaga tõlgi vahendusel ja ei pruugi tajuda võimalikku probleemi.

---

<sup>93</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 439/2010, 19. mai 2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet. – ELT L 132/11, 29.05.2010.

<sup>94</sup> Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid, p. 200.

<sup>95</sup> M. Reneman (viide nr 41), p. 163.

<sup>96</sup> EIKo 21.01.2011, 30696/09, *MSS vs. Belgia ja Kreeka*, para. 301. *IM vs. Prantsusmaa*, para. 145.

<sup>97</sup> Samas, p. 34.

## 2.2. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamata jätmine

### 2.2.1. Turvaline kolmas riik

Menetlustingimuste direktiiv sätestab olulise regulatsioonina ka taotluste läbivaatamata jätmise alused artiklis 33. Lisaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi tulenevalt Dublini määrusest ja sellest, et läbivaatamise eest vastutab mõni teine liikmesriik, sätestab direktiiv viis kategooriat vastuvõetamatutest taotlustest. See ei tähenda, et liikmesriigid ei ole seotud direktiivi peatükis 2 sätestatud põhimõtete tagamise kohustusega, sest nad ei vaata taotlust läbi. Direktiivi artikkel 34 täpsustab, et taotluse läbivaatamata jätmisel võib vestluse läbi viia muu kui menetleva ametiasutuse töötaja. Siiski peab ka muu asutuse töötaja olema koolitatud ja see ei tähenda, et ka otsuse võiks teha see sama töötaja. Vestluse läbiviimise kohustus on loomulik ja mõisteta, vastasel juhul ei saa olla kindel vastuvõetamatuse kategooria tegeliku esinemise kohta. Kategooriad hõlmavad esimese varjupaigariigi ja turvalise kolmanda riigi mõistet (*concept*).

Esimese varjupaigariigi mõiste on sätestatud direktiivi artiklis 35 ja riiki võib konkreetse taotleja esimeseks varjupaigariigiks pidada juhul kui ta on seal pagulaseks tunnustatud ning seal järgitakse *non-refoulement* põhimõtet ning tal on muul viisil selle riigi kaitse. See riik peab isiku ka tagasi võtma, vastasel juhul ei ole taotluse läbivaatamata jätmisel mõtet ja kaitsevajadust peaks sisuliselt hindama. Lisaks peab taotlejal olema võimalus vaidlustada esimese varjupaigariigi mõiste kohaldamine konkreetsetel temaga seotud asjaolusid silmas pidades.

Turvalise kolmanda riigi mõiste direktiivi artikli 38 kohaselt tähendab, et taotlejale ei ole seal kaitset antud, kuid teda koheldakse seal vastavalt kõikidele standarditele, mis pagulaste kohtlemisele on rahvusvahelised õiguses ette nähtud, eelkõige Genfi konventsioonis ning ka siin on määrava tähtsusega *non-refoulement* põhimõtte austamine. Lisaks peab taotleja ja kolmanda riigi vahel esinema side, näiteks on teada, et Venemaalt Eestisse saabunud rahvusvahelise kaitse taotlejad on tihtipeale pikka aega Venemaal seaduslikult elanud ja PPA on üritanud Venemaad turvalise kolmanda riigina menetlustes käsitleda, kuid sellest käesoleva töö neljandas peatükis. Oluline on ka see, et taotlejal on võimalik turvalise kolmanda riigi määramist konkreetsetel tema puhul vaidlustada ning turvaline kolmas riik peab olema valmis taotleja tagasivõtmiseks. Seega ei tohi turvalise kolmanda riigi määramine olla meelevaldne. Näiteks määratles Itaalia turvaliseks Liibüa, selle

määratusega ei nõustunud EIK<sup>98</sup>, kes leidis, et Liibüa ei olnud ratifitseerinud Genfi konventsiooni, tal ei ole asjakohast varjupaigamenetlust, UNHCR roll Liibüas on marginaalne ja esines tõendeid *non-refoulement* põhimõtte rikkumisest. Liibüa on üks näide riigist, mida ei tohiks turvaliseks määratleda. Samas on problemaatiline ka olukord, kus turvaliseks on määratletud riik, kes küll *de jure* nõutud kohustused on võtnud, kuid tegelikkuses neid ei täida.

Direktiiv sätestab ka Euroopa turvalise kolmanda riigi mõiste artiklis 39, mida võib pidada turvaliseks kui see riik on ratifitseerinud Genfi konventsiooni ja järgib selle sätteid geograafiliste piiranguteta; selles riigis rakendatakse õigusaktidega ettenähtud varjupaigamenetlust ja see riik on ratifitseerinud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning järgib selle sätteid, kaasa arvatud tõhusaid õiguskaitsevahendeid käsitlevaid nõudeid. Erialakirjanduses on selle kohta kasutatud mõistet *super safe third country* ning nendeks riikideks võivad olla näiteks Albaania, Valgevene, Kreeta, Makedoonia, Venemaa, Serbia, Montenegro, Norra, Türgi, Ukraina ja Šveits.<sup>99</sup> Ka selle artikli kohaldamisel peab andma taotlejale võimaluse Euroopa turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist vaidlustada. Üheselt ei ole selge, mil viisil tuleb viia läbi menetlus kui on määratletud, et taotleja on saanud Euroopa turvalisest kolmandast riigist. Artikkel 39 lõige 1 sätestab, et direktiivi 2. peatükis sätestatud põhimõtete ja tagatiste kohast taotluse läbivaatamist ei toimu või tehakse seda mittetäielikult.

Direktiivi kohaselt on turvalise kolmanda riigi mõiste kasutamisel taotlejal õigus selle kohaldamist vaidlustada. Ma kahtlen, kas sellise õiguse kasutamine omab praktikas mõju otsuse tegemisele, eriti juhul kui eksisteerib riigisisene turvaliste kolmandate riikide nimekiri. Vaidlustamise osas sätestab VRKS § 9 lõige 1, et turvalise kolmanda riigi turvalisuse hindamisel antakse rahvusvahelise kaitse taotlejale võimalus esitada põhjendusi, miks seda riiki ei saa pidada turvaliseks kolmandaks riigiks. Tegu on sisuliselt haldusmenetluse seaduse<sup>100</sup> (HMS) §-s 40 sätestatud ära kuulamisõigusega. Rahvusvahelise kaitse menetluses tähendab see seda, et menetlusega on jõutud lõpusirgele, otsuse sisuline osa on valmis kirjutatud ja taotlejale tutvustatakse menetleva asutuse põhjendusi, millele ta saab esitada oma vastuväited. Sellises menetluse staadiumis on küsitav, millised saavad olla taotleja argumendid menetlejale, et lükata ümber tema seisukoht, et kolmas riik on konkreetsel juhul

---

<sup>98</sup> *Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia*, para. 153-155.

<sup>99</sup> Costello (viide nr 25), p. 254.

<sup>100</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 25.10.2016, 5.

turvaline. Enne otsuse tegemist on taotlejaga läbi viidud vestlus, kus on küsitud asjakohaseid küsimusi ja mille pinnalt on jõutud järeldusele, et riik on taotleja jaoks turvaline ja seda seisukohta on taotlejal raske ümber lükata. Turvalise kolmanda riigi aluse kasutamisel tugineb menetleja eelkõige päritoluriigi teabele, võimalikule kujunenud menetluspraktikale, sh võimalikule turvaliste kolmandate riikide nimekirjale, st menetlus on lähtunud eeldusest, et taotleja ei ole pagulane. Seega ei ole ebamõistlik eeldada kui peale isikliku vestluse läbiviimist ei leia menetleja, et asja peaks vaatama sisulises menetluses, siis ilmselt ei suuda teda ümber veenda ka taotleja hilisemad argumendid. Taotlejal on võimalik esitada kaebus kohtule ja paluda oma taotluse uuesti läbivaatamist, kuid tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamisel tuleb sellistel juhtudel arvestada erisust kohtumenetluse tingimustes ja kulgemises kui otsus on tehtud kiir- või piirimenetluses.

### 2.2.2. Turvaline päritoluriik

Segamini ei tohi ajada turvalist kolmandat riiki ja kolmandat riiki, mida võib tunnustada turvalise päritoluriigina. Turvalise kolmanda riigi mõistet kasutatakse transiitriikide puhul, kuhu võib isiku tagasi saata ja kus ta peaks varjupaigataotluse esitama. Kolmandat riiki, mida võib tunnustada turvalise päritoluriigina kasutatakse mõistena nende riikide puhul, kelle kodanikud ei kannata tagakiusu all. Tegu on kahe erineva kategooriaga ning turvaliseks päritoluriigiks saab kolmandat riiki konkreetse taotleja osas pidada ainult juhul kui taotlejal on selle riigi kodakondsus või ta on kodakondsuseta isik ning ta oli selle riigi alaline elanik. Kui turvalisest kolmandast riigist saabunud taotleja taotluse võib jätta läbivaatamata vastavalt artiklile 33 lõike 2 punktile c, siis turvaliseks päritoluriigiks tunnistatud kolmandast riigist saabunud taotlejate puhul tuleb viia läbi sisuline menetlus, eeltoodule viitab artikli 36 lõike 1 sõnastus, mille kohaselt tuleb teha taotluse individuaalne läbivaatamine ning artikli 31 lõike 8 punkt b lubab direktiivi tähenduses turvalisest päritoluriigist pärit taotleja osas viia läbi kiirmenetluse. Tuues näiteks Eesti ja Venemaa, tähendab see seda, et Venemaalt siia saabunud Mali kodaniku osas võiks teoorias kasutada turvalise kolmanda riigi mõistet ning tema taotluse jätta läbivaatamata, kuid Venemaa kodaniku puhul tuleb igal juhul viia läbi sisuline menetlus ja siis kui Eesti sooviks määratleda Venemaa turvalise kolmanda päritoluriigina, võib läbi viia kiirmenetluse.

Direktiivi artikli 37 kohaselt on liikmesriikidel õigus sätestada turvaliste kolmandate päritoluriikide nimekiri. Direktiivi lisa 1 täpsustab, et riiki käsitatakse turvalise päritoluriigina, kui õigusliku olukorra, õigusaktide demokraatlikus süsteemis kohaldamise ja

üldiste poliitiliste olude põhjal on võimalik tõestada, et riigis ei toimu üldist ja järjekindlat tagakiusamist direktiivi 2011/95/EL artikli 9 tähenduses ega piinamist või muud ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist ning et seal ei ole rahvusvahelise või siseriikliku relvastatud konfliktiga kaasnevast valimatust vägivallast tingitud ohtu. Lisaks tuleb arvestada, millises ulatuses antakse selles riigis kaitset tagakiusamise ja väärkohtlemise eest, selleks tuleb hinnata riigi asjaomaseid õigusakte ja nende kohaldamist, lisaks EIÕK ja muid asjakohaseid rahvusvahelise õiguse lepinguid, kindlasti ka *non-refoulement* põhimõtte järgimist ning seda, kas riigis on ka tõhus õiguskaitsevahendite süsteem juhul kui inimõiguste rikkumine on aset leidnud. Aastal 2015 oli 12 liikmesriiki sellise nimekirja koostanud ning selle puudused on ilmsed, Iirimaa tunnistas turvaliseks vaid ühe riigi, Malta seevastu 23, mitte ükski riik ei olnud tunnistanud turvaliseks kõigi 12 liikmesriigi poolt, Bosnia ja Hertsegoviina oli üheksa riigi nimekirjas, Makedoonia, Montenegro, Albaania ja Serbia kaheksa riigi nimekirjas, Kosovo kuue ning Türgi vaid ühe.<sup>101</sup> Samas on igati mõisteta, et turvalised päritoluriigid peaksid EL ühises varjupaigasüsteemis olema määratletud ühetaolistel alustel, mitte põhjusel, et naaberriigist saabub palju põgenikke.

Nimekirju võib koostada ka turvalistest kolmandatest riikidest direktiivi artikli 38 ja 39 tähenduses, hoolimata, et ainult artikli 37 kohane turvaliste päritoluriikide kindlaks määramise kitsendus on direktiivi lisas 1 ette nähtud.

EL soovib kehtestada ühtset turvaliste päritoluriikide nimekirja, et vältida eelnimetatud probleeme, mis liikmesriikide pool kehtestatud eraldi nimekirjadega tekivad, st kaitse andmise või sellest keeldumine ei ole sarnaste taotluste puhul ühtlane ja see tekitab omakorda liikuvust ühest liikmesriigist teise ja nn *asylum shopping*'u. Liikmesriikide seisukohalt on ühise turvaliste päritoluriikide nimistu loomine ilmselgelt vajalik, praeguse ettepaneku kohaselt kuuluksid sinna Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Makedoonia, Kosovo, Montenegro, Serbia ja Türgi.<sup>102</sup> Balkanimaadest saabunud taotlejate arv on kõrge, aastal 2015 oli see üle 200 tuhande ning arvestades, et enamik neist riikidest on EL kandidaatriigid on EL soov neid rahvusvahelise kaitse menetluse tähenduses turvaliseks määratleda, arusaadav.<sup>103</sup> Nagu varasemalt mainitud võib turvalisest päritoluriigist saabunud taotleja osas viia läbi

<sup>101</sup> „Safe“ countries: A denial of the right of asylum. AEDH/EuroMed Rights/FIDH. Kättesaadav: <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Safe%20Countries%20-%20A%20denial%20of%20the%20right%20of%20asylum%20EN.pdf>, 15.03.2017.

<sup>102</sup> European Parliament. Safe countries of origin: Proposed common EU list, p. 1. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569008/EPRS\\_BRI\(2015\)569008\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569008/EPRS_BRI(2015)569008_EN.pdf), 16.03.2017.

<sup>103</sup> Samas, p. 8.

kiirmenetluse. Samas on määrav, et isegi kui selline ühine nimekiri luuakse, ei saa sellisest riikidest pärit taotlejaid pelgalt sama päritoluriigi tõttu ühetaoliselt kohelda, st kaitse andmisest igal juhul keelduda. Euroopa Parlamendi enda analüüs viitab, et nendest riikidest pärit taotlejate hulgas on siiski tuhandeid neid, kelle kaitsevajadus on põhjendatud, eriti Türgi puhul peab hindama, kas peale riigipöördekatset on inimõiguste olukord riigis veel endine.<sup>104</sup>

UNHCR ei ole nimistu loomisele vastu, kuid rõhutab, et see ei tohiks viia automaatse keeldumise aluseni, iga taotluse menetlus peaks olema põhjalik ja individuaalne, taotlejale tuleb anda võimalus lähtuvalt oma isiklikust olukorrast turvalise päritoluriigi kasutamise alus vaidlustada, taotleja tõendamiskoormis ei tohi suurened ja peale negatiivse otsuse tegemist peab olema võimalus see vaidlustada.<sup>105</sup>

Siiski on ka neid inimõiguste organisatsioone, kes on selliste nimekirjade loomise vastu, Rahvusvaheline Juristide Komisjon leidis, et *non-refoulement* põhimõtte eeldab, et olukorda riigis vaadeldakse taotleja seisukohalt, kuid turvaliste päritoluriikide nimistu võib menetluse muuta automaatseks.<sup>106</sup> Liikmesriikide endi poolt loodud nimekirjade puhul ja erisustes nendes nimekirjades leiti, et tegu on harta artiklist 18 tuleneva õigusega varjupaigale ja *non-refoulement* põhimõtte rikkumisega.<sup>107</sup> Muret väljendasid ka Amnesty International ja Human Rights Watch, pagulasstaatust määratletakse individuaalselt ning mitte ühtki riiki ei saa määratleda turvaliseks.<sup>108</sup>

Riigi turvaliseks määratlemise tagajärg rajab eelduse, et taotleja näol ei ole tegu pagulasega või vähemalt kitsendab taotleja menetluslikke tagatise. Selline tagatiste vähendamine võib olla juba iseenesest inimõiguste rikkumine.<sup>109</sup> Turvalisest päritoluriigist tulnud taotleja osas kohaldatakse kiirmenetlust ja 2015. a statistika kohaselt tehakse kiirmenetluses negatiivne

---

<sup>104</sup> Samas, p. 9.

<sup>105</sup> Samas, p. 10.

<sup>106</sup> International Commission of Jurists. Compromising Rights and Procedures: ICJ Observations on the 2011 Recast Proposal of the Procedure Directive, para. 74. Arvutivõrgus: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/05/ICJ-asylum-procedure-directive-legal-submission-2011.pdf>, 16.03.2017.

<sup>107</sup> Samas, para. 77.

<sup>108</sup> Amnesty International. EU: Action not words needed to end suffering of thousands. Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/eu-action-not-words-needed-at-jha-to-end-suffering-of-thousands>, 16.03.2017.

<sup>109</sup> C. Costello. Safe Country? Says Who? *International Journal of Refugee Law*, 2016, Vol. 28, No. 4, 601–622, p. 602. Arvutivõrgus: <https://academic.oup.com/ijrl/article/28/4/601/2548383/Safe-Country-Says-Who>, 20.03.2017.



otsus 90 % juhtudel.<sup>110</sup> On leitud, et kuigi riigi turvaliseks määratlemine justkui tähendab ja eeldab riigis valitseva inimõiguste olukorra põhjalikku hindamist, lähtub määratlemise protsess praktikas pigem riigist pärinevate taotlejate arvust ja poliitilistest huvidest.<sup>111</sup> Probleem riikide poolt kehtestatud individuaalsete nimekirjadega võib seisneda selles, et mitte ükski riik ei soovi olla nn nõrgim lüli ja sama Euroopa regiooni riigid määratlevad samad turvalised päritoluriigid, et vältida, et just nende riiki tullakse varjupaika taotlema, kuna naaberriikides ei saa.<sup>112</sup> Ilmselt mängivad poliitilised kaalutlused rolli ka loodavas EL-i ühises nimekirjas ning on kirjutatud, et Türgi on nimekirjas pigem tulenevalt EL-i ja Türgi pagulaste kokkuleppest mitte tulenevalt asjaolust, et Türgi on ka faktiliselt turvaline päritoluriik, kus ei ole probleeme inimõiguste järgimise ega nende tagamisega.<sup>113</sup> Turvalise päritoluriigi määratlemise protsess võib olla seotud ka EL viisapoliitikaga ja sooviga näidata, et ajutine viibimisõigus ei ole kutse varjupaiga taotlemiseks.<sup>114</sup>

Leian, et EL ühine turvaliste päritoluriikide nimekiri on liikmesriikidele vajalik, kuid on oht, et nimekirjas olevate riikidest pärit taotlejate menetlused muutuvad sarnaselt Dublini menetlustega automaatseks. *Non-refoulement* põhimõtte järgimiseks on küll oluline, et taotlejal on võimalik menetluse ajal turvalise päritoluriigi aluse kasutamist vaidlustada, kuid see peab olema tulemuslik. Veelgi olulisem on, et taotlusi menetletaks individuaalselt ja sisuliselt ning arvestataks isikliku vestluse läbiviimisest saadud teabega. Paratamatult muudab turvalisest päritoluriigist rahvusvahelise kaitse taotlemine menetluse olemust oluliselt kui lähtutakse eeldusest, et taotleja päritoluriigist tulenevalt puudub tal kaitsevajadus, kuivõrd tavamenetluses peaks eeldama, et selline kaitsevajadus esineb. Leian, et taotleja tõendamiskoormis suureneb. Probleemne on ka turvaliste kolmandate riikidega, kus rahvusvahelise kaitse taotluse saanud riik ei näe endal menetluskohustust ja leiab, et taotlejal on võimalus kaitset saada kolmandas riigis. Leian, et seda otsustav riik peab käituma ettenähtud nõuetele, mis kehtivad kolmanda riigi turvaliseks määratlemisele. Näiteks Eesti ei saaks määratleda Venemaad turvaliseks põhjusel, et sealt tuleb palju taotlejaid vaid see peab lähtuma põhjalikust analüüsist, mis näitab, et Venemaal on tõesti turvaline ja seal on toimiv varjupaigasüsteem. Esialgu võib tunduda menetlustingimuste direktiivi loogika arusaamatu, pean silmas artikkel 31 lõige 8 punkti b ja artikkel 33 lõige 2 punkti c, kus turvalisest

<sup>110</sup> EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015 (EASO 2016), p. 96.  
Arvutivõrgus: <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/annual-report>, 20.03.2017.

<sup>111</sup> C. Costello (viide nr 109), p. 610.

<sup>112</sup> C. Engelmann, Common Standards via the Backdoor: The Domestic Impact of Asylum Policy Coordination in the European Union. Maastricht: Datawyse / Universitaire Pers Maastricht 2015, p. 45.

<sup>113</sup> C. Costello (viide nr 109), p. 611.

<sup>114</sup> Samas, p. 612.

päritoluriigist taotleja osas võib teha kiirmenetluse aga turvalisest kolmandast riigist tulnud taotleja taotluse saab piiril hinnata vastuvõetamatuks. Turvalisuse hindamise kriteeriumid on sisuliselt samad, igal juhul tuleb hinnata, kas konkreetne riik on konkreetse taotleja jaoks turvaline. Ilmselt on nähtud turvalise päritoluriigi määratlemise osas ette leebemaid kriteeriume ja sellest tulenevalt peaks taotlust ka sisuliselt menetlema. Paraku ei selgita see mõttekäik põhjust, miks ei ole turvalise päritoluriigi alusel tehtud otsuse vaidlustamisel väljasaatmisele automaatset peatavat toimet aga turvalise kolmanda riigi puhul on.

### 2.3. Lõplik otsus

Rahvusvahelise kaitse menetlus lõppeb lõpliku otsuse tegemisega. Menetlustingimuste direktiivi ja vastuvõtutingimuste direktiivi artiklid 2 punktid c ja b sätestavad, et rahvusvahelise kaitse taotleja on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud. Menetlustingimuste direktiivi artikli 2 punkti e kohaselt tähendab lõplik otsus otsust, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund direktiivi 2011/95/EL alusel ning mille suhtes ei kohaldata enam direktiivi V peatükist tulenevat õiguskaitsevahendit, olenemata sellest, kas õiguskaitsevahendil on toime, mis võimaldab taotlejal jääda asjaomastesse liikmesriikidesse kuni otsuse tegemiseni. VRKS-s on lõpliku otsuse tähendus määratletud §-s 3<sup>1</sup> ning loomulikult säilib ka rahvusvahelise kaitse taotleja saatus kuni lõpliku otsuse tegemiseni VRKS § 3 lõike 1 kohaselt. VRKS sätestab muuhulgas, et lõplik otsus on PPA otsus taotluse tagasilükkamise või rahvusvahelise kaitse kehtetuks tunnistamise kohta, mille peale esitatud kaebuse on halduskohus jätnud rahuldamata.

Praktikas on tekkinud vaidlus, kas PPA otsuse peale esitatud kaebuse kohta tehtud halduskohtu otsus peab olema jõustunud või mitte. Tallinna Ringkonnakohus on leidnud<sup>115</sup>, et lõpliku otsuse regulatsiooni tuleb tõlgendada nii, et juhul kui PPA otsuse peale on esitatud kaebus, siis lõplik otsus on jõustunud halduskohtu otsus. Kohus leidis, et kuna Eestis hõlmab õiguskaitsevahend kolmeastmelist kohtusüsteemi, siis peab halduskohtu tehtud otsus olema jõustunud, et seda saaks käsitleda menetluses tehtud lõpliku otsusena ja sellest tulenevalt on seni isikul õigus Eestis viibida. Selline tõlgendus on oluline arvestades taotleja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ning *non-refoulement* põhimõtet. PPA Tallinna Ringkonnakohtu

---

<sup>115</sup> TlnRnKm 25.05.2016, 3-15-2744, p-d 11-12.

seisukohaga ei nõustunud ning esitas määruse peale määruskaebuse Riigikohtule. PPA leidis, et ringkonnakohtu antud tõlgendus lõpliku otsuse terminile on väär ega vasta seaduse eesmärgile. Sellest hoolimata lähtus PPA minule teadaolevalt ringkonnakohtu seisukohast ja rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalasi käsitleti taotlejatena mitte illegaalidena seni kuni konkreetsetes menetlustes jõustusi halduskohtu otsused. Arvestades, et ringkonnakohtu 25.05.2016 määrus ei olnud jõustunud, oleks võinud PPA käituda ka vastupidiselt, kuid see oleks olnud otstarbetu mitmel erineval põhjusel. Kuigi käesolev töö ei käsitle rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamist PPA Kinnipidamiskeskuses<sup>116</sup> (KPK), mis otsustatakse eraldi menetluses ja kinnipidamiseks annab kohus määrusega loa, mõjutab nn põhiasjas tehtud kohtulahend olukorda, kas esinevad jätkuvalt alused konkreetse isiku kinnipidamiseks või mitte. Antud juhul ei näinud PPA vajadust muuta senist praktikat hoolimata sellest, et PPA ringkonnakohtu lahendiga ei nõustunud. PPA oli seisukohal, et peale halduskohtu otsuse tegemist ei ole enam tegu rahvusvahelise kaitse taotlejaga vaid riigis ebaseadusikult viibiva välismaalasega ning kui see isik viibiks KPK-s, tuleks see isik kas vabastada või tulenevalt tema staatuse muutmisest taotleda halduskohtult luba tema kinnipidamiseks väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse<sup>117</sup> (VSS) alusel. Arvestades ringkonnakohtu seisukohta, millest kohus ei kaldunud kõrvale ka teistes menetlustes, näiteks lahendades haldusasja 3-15-2702 esialgse õiguskaitse taotlust ja menetluse võtmise küsimust<sup>118</sup>, selgitati PPA-le et kohus on asunud 25.05.2016 määruses haldusasjas nr 3-15-2744 seaduse tõlgendamise osas eelnimetatud seisukohale lõpliku otsuse osas ning ringkonnakohus on teadlik, et PPA on esitanud nimetatud määruse peale määruskaebuse Riigikohtule, hoolimata sellest ei pea ringkonnakohus vajalikuks oma vastavaid seisukohti muuta. Viidatud määruses selgitas ringkonnakohus, et Eestis näeb rahvusvahelise kaitse taotlejale ettenähtud õiguskaitsevahend ette menetlust Riigikohtuni välja ning enne kohtuotsuse jõustumist ei saa menetlustingimuste direktiivi artikli 2 punkti e kohaselt olla tegemist lõpliku otsusega ning rahvusvahelise kaitse taotleja õiguste äravõtmine ja tema väljasaatmine enne korralise kohtutee lõppu on vastuolus nii direktiivi artikli 2 punktiga e ja artikli 46 lõikega 5 kui EIÕK artiklitega 3 ja 13. Lisaks selgitas kohus, et VRKS seletuskirjas on väärt tõlgendatud menetlustingimuste direktiivi artikli 46 lõiget 3, selle kohaselt peavad liikmesriigid tõhusa õiguskaitsevahendina ette nägema nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude, sealhulgas vajaduse korral direktiivi 2011/95/EL kohaste rahvusvahelise kaitse vajaduste täielik ja *ex nunc* läbivaatamise vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluses.

---

<sup>116</sup> Kinnipidamise alused on sätestatud VRKS §-s 36<sup>1</sup>.

<sup>117</sup> Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 03.01.2017, 16.

<sup>118</sup> TlnRnKm 20.06.2016, 3-15-2702, p 13.

Ringkonnakohus leidis, et selle sätte eesmärgiks ei ole anda liikmesriigile võimalust kehtestata miinimumina õiguskaitsevahend üksnes esimese astme edasikaebemenetluses.<sup>119</sup> Kohus täpsustas, et juba haldusasjas 3-15-2744 pidas kohus võimalikuks tõlgendada lõpliku otsuse regulatsiooni kooskõlas EL õigusega, selle asemel et jätta need sätted vastuolu tõttu kohaldamata ja kohaldada vahetult direktiivi.<sup>120</sup>

Eeltoodust tulenevalt oli ringkonnakohus oma seisukohas kindel ning leian, et PPA-l oli mõistlik oma edasises praktikas, seni kuni Riigikohus asja lahendab, ringkonnakohtu seisukohast lähtuda. PPA jaoks ei olnud tegu praktika muutusega vaid sisuliselt tähendas ringkonnakohtu seisukoht seda, et jätkub enne 01.05.2016. a. VRKS redaktsiooni jõustumist toimunud süsteem. Juhul kui PPA oleks jäänud endale kindlaks ja kõikides menetlustes peale halduskohtu otsuse tegemist asunud taotlejaid illegaalidena käsitlema, ei oleks selline lähenemine olnud otstarbekas ja nende konkreetsete isikute suhtes, kelle osas ringkonnakohus on esialgse õiguskaitse taotluse jätnud rahuldamata ilmselt ka õigusvastane. KPK-s viibinud isikud oleks tulnud nn ümbervormistada ja VSS alusel kinni pidada. Selles oleks vaja halduskohtu luba, kuid ringkonnakohus oleks sellise loa kindlasti tühistanud, kuna ringkonnakohtu seisukohalt lähtudes ei oleks need isikud illegaalid vaid rahvusvahelise kaitse taotlejad. Seega ei oleks PPA saanud tõhusalt menetlusi läbi viia ja ilma Riigikohtu seisukohata oleksid kõik asjakohased vaidlused PPA jaoks perspektiivitud.

Riigikohus lahendas<sup>121</sup> PPA määruskaebuse 02.03.2017. a. Riigikohus selgitas, et varjupaigataotluste lahendamine, samuti lahkumisettekirjutuse tegemine ja selle täitmine on PPA pädevuses. Nende ülesannete täitmisel rakendab PPA praeguses kohtuasjas kohaldatud norme ning neile normidele kohtu antav tõlgendus mõjutab vaieldamatult ning olulisel määral PPA õigusi ja kohustusi nii konkreetse kaebaja suhtes kui ka nimetatud ülesannete täitmisel laiemalt. Kolleegium arvestab ka seda, et kohtupraktika kujundamine on üks Riigikohtu olulisematest ülesannetest ning välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise valdkonnas on kohtupraktika suunamine muutunud regulatsiooni tõttu vajalik.<sup>122</sup>

Vastupidiselt ringkonnakohtule leidis Riigikohus, et VRKS § 3<sup>1</sup> lg 1 p 2 kohaselt on lõplik otsus VRKS-i tähenduses PPA otsus taotluse tagasilükkamise või rahvusvahelise kaitse kehtetuks tunnistamise kohta, mille peale esitatud kaebuse on halduskohus jätnud

---

<sup>119</sup> Samas, p 14.

<sup>120</sup> Samas, p 15.

<sup>121</sup> RKHKm 02.03.2017, 3-3-1-54-16.

<sup>122</sup> Samas, p 14.

rahuldamata. Nimetatud normis ei peeta silmas jõustunud halduskohtu lahendit. Selline järeldus tuleneb nii normi sõnastusest kui ka seaduse eelnõu seletuskirjas sättele omistatud tähendusest.<sup>123</sup> Kolleegium rõhutas, et VRKS § 3<sup>1</sup> lg 1 p 2 kohane lõplik otsus lõpetab rahvusvahelise kaitse menetluse, kuid ei välista isiku üldist kaebeõigust ega ka õigust taotleda õiguskaitsevahendi kohaldamist.<sup>124</sup>

Juhul kui rahvusvahelise kaitse menetluses on tehtud lõplik otsus siis on isik Eesti õiguse kohaselt Eestis seadusliku aluseta viibiv välismaalane, kes kuulub väljasaatmisele. Alates 01.05.2016. a, mil lõpliku otsuse regulatsioon Eesti õigusesse üle võeti, oli praktika olnud enamjaolt ühetaoline, see tähendab, et lõpliku otsusena mõisteti otsust, mille PPA on kõikide nõuete kohaselt läbi vaadanud ja see on jõustunud või on selle otsuse vaidlustamise tulemusena jõustunud kohtuotsus. Olen seisukohal, et selline mitmeastmeline kontroll oli igati taotlejate huve ja õigusi kaitsev ning tavamenetlus on eelduslikult sedavõrd põhjalik, et ei kätke endas selliseid vajakajäämisi, mis põhjustaksid taotlejate inimõiguste rikkumisi, seda enam, et kolmel kohtuastmel oli võimalik kõiki asjaolusid kontrollida enne kui isik riigist välja saadeti.

Riigikohtu määruse tegemisega muutub oluliselt PPA praktika, isikud, kes olid rahvusvahelise kaitse taotlejad, kaotavad oma staatuse peale halduskohtu otsuse tegemist, seda enam on tähtsam *non-refoulement* põhimõtte järgimine taotluse läbivaatamisel kiirmenetluses arvestades erisusi riigis viibimise õiguses.

Leian, et lõplik otsus peaks olema jõustunud kohtuotsus. Menetlustingimuste direktiivi lõpliku otsuse definitsiooni ja artiklis 46 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile on võimalik tõlgendada laiemalt ja kitsamalt. Kitsam tõlgendus tähendab, et taotleja ei ole esitanud kaebust ja otsus on jõustunud või kaebus on esitatud ja halduskohtu otsuse tegemisega on tehtud lõplik otsus. Laiema tõlgenduse kohaselt tähendaks lõplik otsus sellist otsust, mille peale ei saa edasi kaevata. Pooldan laiemat tõlgendust, kuna see tagab tõhusama õiguskaitse, sest isiku viibimisõigus oleks automaatselt tagatud kogu kohtumenetluse ajal. EIK on mitmes kohtuasjas selgitanud, et õiguskaitsevahend peab olema tõhus ka praktikas.<sup>125</sup> VRKS § 3<sup>1</sup> punkt 3 sätestab, et lõpliku otsuse tegemisega säilib isikul üldine kohtukaebeõigus. Selline õigus on sisutühi kui isik on riigist välja saadetud.

---

<sup>123</sup> Samas, p 16.

<sup>124</sup> Samas, p 17.

<sup>125</sup> *MSS vs. Belgia ja Kreeka*, para. 288.

Teisalt tekib praktiline probleem olukordades, kus kohtud rahuldavad esialgse õiguskaitse taotluse ja keelavad riigist välja saata isiku, kes ei ole enam taotleja staatuses aga on halduskohtu otsuse peale esitanud apellatsioonkaebuse. Nimelt on sellistel isikutel sotsiaalhoolekande seaduse § 5 lõike 5 alusel õigus ainult vältimatule sotsiaalabile.<sup>126</sup> Olen seisukohal, et selliseid isikuid tekib peale Riigikohtu määrust oluliselt rohkem kui varasemalt, sest kõiki neid ei ole võimalik KPK-s kinni pidada. See ülesanne jääb kohalikele omavalitsustele, kes on juba varasemalt ja vähemate isikute puhul leidnud, et selline koormuse tekitamine ei ole õigustatud.<sup>127</sup>

Edasine praktika näitab, kas kohtud hakkavad rahvusvahelise kaitse menetlustes peale halduskohtu otsuse tegemist rahuldama esialgse õiguskaitse taotlusi, et peatada riigist väljasaatmine või mitte. Igal juhul on Riigikohtu määruse näol tegu märkimisväärse muutusega senises varjupaigamenetluses ja ei saa eitada tõsiasja, et mitmeastmeline kontroll on eelduslikult tõhusam kaebaja õiguste kaitseks kui kontroll vaid ühes kohtuastmes. Arvestades, et sellistes asjades on kaalul inimese võimalik väärkohtlemine ja kaitstavad õigused on suure kaaluga, arvan, et kohtud ei näe mingit olulist avalikku huvi isikuid riigist välja saata enne kohtuvaiduse lõppu.

## 2.4. Õigus jääda riiki lõpliku otsuse tegemiseni ja viibimisõiguse piiramine

Menetlustingimuste direktiivi artikkel 9 sätestab, et taotlejal lubatakse jääda liikmesriiki, kuni esimese astme otsuse tegemiseni. Sama direktiivi artikkel 46 lõige 5 sätestab, et otsuse vaidlustamise korral on taotlejal õigus riiki jääda kuni kohtumenetluses otsus tehakse. Sama artikli lõige 3 kohustab liikmesriike ette nägema vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluse. Eesti puhul tähendab see halduskohtu otsust. Erisused riiki jäämise õigusest sätestab eelnimetatud artikli lõige 6, see tähendab, et teatud kiirmenetluses tehtud otsuste ja taotluste läbivaatamata jätmise otsuste vaidlustamisel ei ole direktiivi kohaselt automaatset peatavat toimet.

Kusjuures on artikli 46 lõikes 6 eristatud turvalist kolmandat riiki ja turvalist päritoluriiki, see tähendab, et juhul kui taotlus on jäetud läbivaatamata turvalise kolmanda riigi alusel, siis on

<sup>126</sup> Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 30.12.2015, 5.

<sup>127</sup> T. Kaukvere. Harku kinnipidamiskeskusest jõuavad tänavale „legaalsed illegaalid“. – Postimees 21.04.2016. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3665215/harku-kinnipidamiskeskusest-jouavad-tanavale-legaalsed-illegaalid>, 01.05.2017.

esitatud kaebusel direktiivi tähenduses automaatne peatav toime ja taotlejat ei tohi riigist välja saata. Juhul kui on tehtud otsus kiirmenetluses ja taotleja on turvalisest päritoluriigist, siis ei ole direktiivi mõttes kaebusel sellist automaatset toimet. Leian, et selline erisus ei ole tegelikult põhjendatud, kuna nii turvalise kolmanda riigi kui ka turvalise päritoluriigi määratlemise nõuded on sarnased, peab lähtuma põhimõttest, et taotleja saadetakse välja turvalisse riiki, olenemata sellest, kas taotlus jäeti läbivaatamata või kohaldati kiirmenetlust.

EIK on leidnud, et juhul kui on küsimus EIÕK artikli 3 võimalikust rikkumisest, peab taotlejal olema võimalus kasutada õiguskaitsevahendit, millel on väljasaatmise vastu automaatne peatav toime.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> EIKo 13.02.2012, 22689/07, *De Souza Ribeiro vs. Prantsusmaa*, para. 82.

### 3. Rahvusvahelise kaitse läbivaatamine kiir- ja piirimenetluses

#### 3.1. Kiir- ja piirimenetlus Euroopa ühises varjupaigasüsteemis

Menetlustingimuste direktiivi kohaselt: „rahvusvahelise kaitse taotluse kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist, on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides.“<sup>129</sup> Direktiivi kohaselt peaks „liikmesriikidel olema võimalik taotluse läbivaatamise menetlust kiirendada, eelkõige kehtestades teatud menetlusetappidele lühemad mõistlikud tähtajad juhtudel kui taotlus on tõenäoliselt põhjendamatult või kui esineb tõsine oht riigi julgeolekule või avalikule korrale. Seda eeldusel, et ei piirata taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist ning taotleja tegelikku võimalust kasutada direktiivist ettenähtud aluspõhimõtteid ja tagatisi.“<sup>130</sup>

Menetlustingimuste direktiivi artikli 31 lõige 8 sätestab alused, mil liikmesriigid võivad ette näha menetluse kiirendamise ja/või selle kohaldamise piiril. Need alused võib jaotada kolme kategooriasse, need, mis seostuvad taotluse põhjendatusega ehk sisuga, näiteks taotleja on pärit turvalisest riigist või ei ole tema ütlused kuidagi seotud kaitsevajadusega, osad neist alustest seostuvad taotleja käitumisega, näiteks keeldub taotleja sõrmejälgede andmisest ning kolmandaks juhtumid, kus taotleja võib olla ohtlik riigi julgeolekule või avalikule korrale.

Sama direktiivi artikkel 43 täpsustab menetlusi piiril, lisaks eelnevas lõigus nimetatud alustele menetluse kiirendamise osas, võib piiril otsustada ka seal esitatud taotluste vastuvõetavuse üle. Sisulist erinevust kiirmenetluse ja piirimenetluse vahel ei ole. Märkida võib, et piirimenetlus oma olemuselt eeldab lühemaid menetlustähtaegu kui kiirmenetlus, direktiivi artikli 43 lõige 2 sätestab, et otsus tuleb teha nelja nädala jooksul, muidu tuleb taotleja riiki lubada ja taotlus muul viisil läbi vaadata.

Kiirmenetlusi on kritiseeritud kui ebaõiglastena, sest selle tulemusena tehakse tihtipeale väär otsus. On võimalik, et EL õigust rikutakse kui kiirmenetlus õõnestab EL *non-refoulement* põhimõtet ja õigust rahvusvahelisele kaitsele, mis on sätestatud harta artiklitega 18 ja 19.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Menetlustingimuste direktiivi põhjenduspunkt 18.

<sup>130</sup> Samas, põhjenduspunkt 20.

<sup>131</sup> M. Reneman. Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy, p. 717. International Journal of Refugee Law, Vol. 25, Issue 4 (2013), pp. 717-748.



Kiirmenetlust kasutatakse selliste rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks, mis juba etteulatuvalt loetakse selgelt põhjendamatuks (*manifestly unfounded*). Erialakirjanduse kohaselt iseloomustab kiirmenetlust lühem ajalimiit ja tihtipeale vähemad menetluslikud tagatised nii esimese astme menetluses kui ka apellatsioonimenetluses.<sup>132</sup> EK on leidnud, et kiirmenetluse eesmärk on tagada põhjendamatute või vastuvõetamatute varjupaigataotluste kiirem menetlemine, et võimaldada selliste isikute esitatud taotluste tõhusamat lahendamist, kelle puhul on pagulasseisundi saamine põhjendatud.<sup>133</sup> Samas lahendis leidis kohus, et 15-päevane tähtaeg kaebuse esitamiseks tundub olevat üldiselt piisav.<sup>134</sup>

Taotluse kiire läbivaatamine on nii riikide kui ka taotlejate huvides, pikk menetlusaeg toob endaga kaasa sama pika selgusetuse olukorra taotlejale. Veel enam on kiire menetlemine oluline juhul kui taotleja on kinnipeetud. Riigid soovivad teha otsuse kiiresti ja saata riigist välja võimalikud varjupaigasüsteemi kuritarvitajad, et saaks keskenduda tõelistele abivajajatele.<sup>135</sup> Samas ei tohi kiire menetlemine olla ainus prioriteet ja menetluse kiirus peab olema tasakaalus menetluses nõutud hoolsuse ja õiglusega.<sup>136</sup>

Menetlustingimuste direktiiv ei kehtesta kiirmenetlusele kindlat raamistikku ega sätesta ajalimiiti, mille jooksul tuleb otsus teha. Artikkel 31 lõike 9 kohaselt on see õigus liikmesriikidel ning direktiiv sätestab vaid, et tähtaeg esimese astme otsuse tegemiseks peab olema mõistlik. See tähendab, et liikmesriikides läbiviidavad kiirmenetlused võivad olla suuresti erinevad, leian, et mida lühemad on menetluse läbiviimise ja õiguskaitsevahendi kasutamise tähtajad, seda suurem on võimalus taotleja põhiõiguste ja direktiivikohaste tagatiste riiveks.

### 3.2. Riikide praktika

Riikide praktika analüüsimiseks kasutasin Euroopa rändevõrgustiku tehtud *ad hoc* päringule antud vastuseid. Rändevõrgustiku tööd koordineerib Euroopa Komisjon ja see koosneb

---

<sup>132</sup> Samas.

<sup>133</sup> EKo 28.07.2011, C-69/10, *Brahim Samba Diouf vs. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, para. 65.

<sup>134</sup> Samas, para. 67.

<sup>135</sup> M. Reneman (viide nr 131), p. 718.

<sup>136</sup> Samas.

kõikide liikmesriikide riiklikest kontaktpunktidest, sellega tagatakse, et kogutud teave on ajakohane, objektiivne ja usaldusväärne.<sup>137</sup>

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt tegi 2017. a *ad hoc* päringud kiirmenetluse ja piirimenetluse kasutamise kohta Euroopa riikides, päringu esimesele osale saadi vastused 20 riigilt, neist 18 on EL liikmesriigid, kus on ette nähtud menetlustingimuste direktiivi kohane kiirendatud ja/või menetlus piiril, sh Eestis.<sup>138</sup> Prantsusmaa ja Iirimaa vastused päringus ei kajastu, kuna nad ei andnud luba vastuste avalikuks kasutamiseks. Ühendkuningriik ei ole direktiivi üle võtnud, kuid ka seal on vastav erimenetlus ette nähtud.<sup>139</sup> Norra ei ole EL liikmesriik ega ole menetlustingimuste direktiiviga seotud ning sisulist vastust ei andnud. Päringu teisele osale vastasid 19 riiki, sisulist vastust ei andnud Norra ning avalik ei ole Iirimaa vastus.<sup>140</sup>

Rändevõrgustiku poolt esitatud esitatud küsimustest pean käesoleva töö valguses olulistemaks neid, mis puudutasid menetluse läbiviimise tähtaegu, piirimenetlust läbiviivate menetlejate pädevust, kohtukaebeõigusega seonduvat, õigust õigusabile ja lõpliku otsuse definitsiooni.

### 3.2.1. Menetluse läbiviimise tähtaeg

Käesolevas töös on mitmeid kordi mainitud *non-refoulement* põhimõtte tagamise tähtsust. Erialakirjanduses on rõhutatud, et õigus varjupaigale ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte on EL-i põhiõigused, sest nad on sätestatud harta artiklites 18 ja 19.<sup>141</sup> Seetõttu on varjupaigamenetluses nõutud kõrged menetluslikud tagatised.<sup>142</sup> EIK on märkinud, et menetlustähtaeg ei tohi olla sedavõrd lühike, et see takistaks taotleja reaalsel võimalust oma kaitsevajadust tõendada.<sup>143</sup> Leian, et lähtuda tuleks eeldusest, et kiir- ja piirimenetluses

---

<sup>137</sup> Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. Arvutivõrgus: <https://www.tlu.ee/et/yhiskonnateaduste-instituut/Instituut/Euroopa-Randevorgustiku-Eesti-Kontaktpunkt>, 07.04.2017.

<sup>138</sup> European Migration Network. EMN Ad-Hoc Query on EE AHQ on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 1), 2017. Arvutivõrgus: [www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4553&type=org](http://www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4553&type=org), 01.04.2017.

<sup>139</sup> Samas, p. 23.

<sup>140</sup> European Migration Network. EMN Ad-Hoc Query on EE AHQ on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2), 2017. Arvutivõrgus: [www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4554&type=org](http://www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4554&type=org), 01.04.2017.

<sup>141</sup> M. Reneman (viide nr 131), p. 722.

<sup>142</sup> Samas, p. 723.

<sup>143</sup> EIKo 19.02.1998, 145/1996/764/965, *Bahaddar vs. Holland*, para. 45.

läbivaadatavad taotlused ei ole tingimata lihtsamad juhtumid, kui tavamenetlusesse suunatud taotlused.

Austrias on kiirmenetluse läbiviimise tähtaeg viis kuud, kuid seda saab pikendada juhul kui juhtumi käsitlemine seda vajab.<sup>144</sup> Belgias ei ole tähtaega, mis kohalduks kõikidele menetlustele, piiril esitatud taotlused vaadatakse läbi kiirmenetluses ja taotlejad peetakse piiril kinni ning otsus tehakse 15 päeva jooksul, korduva taotluse puhul tehakse otsus kahe tööpäeva jooksul.<sup>145</sup> Horvaatias on kiirmenetluse läbiviimise tähtajaks kaks kuud ja Küprosel 30 päeva.<sup>146</sup> Tšehhi kohaldab piirimenetlust lennujaamades esitatud taotluste puhul. Nende taotluste menetlustähtajaks on neli nädalat ja riigis esitatud taotluste puhul 30 päeva.<sup>147</sup> Soomes on kiirmenetluse läbiviimiseks aega viis kuud, Ungaris 15 päeva.<sup>148</sup> Lätis tehakse piiril otsus taotluse vastuvõetavuse kohta seitsme tööpäevaga, juhul kui taotlus ei ole vastuvõetamatu lubatakse isikul riiki siseneda ja tema taotlus vaadatakse läbi kiirmenetluses kahekümne tööpäevaga.<sup>149</sup> Juhul kui taotleja kasutab oma kaebeõigust peaks piirimenetlus kokku võtma aega neli nädalat ja kiirmenetlus kolm kuud, siis on taotluse osas tehtud lõplik otsus.<sup>150</sup> Leedus peab kiirmenetluse läbi viima seitsme tööpäeva jooksul, kuid seda mitte arvestades taotluse esitamisest, kuid alates sellest, kui pädev ametiasutus otsustas, et taotluse asjaolud on aluseks kiirmenetluse kohaldamiseks.<sup>151</sup> Luksemburgis peab kiirmenetluses tegema otsuse kahe kuu jooksul, kuid ka see on pikendatav, piirimenetluse osas ei tähtaegu sätestatud.<sup>152</sup> Malta tähtaeg kiirmenetluse läbiviimiseks on kolm päeva ja tehtud otsus saadetakse viivitamatult järgmisele astmele (*Refugee Appeals Board*) kontrollimiseks, kus tehakse otsus samuti kolme tööpäeva jooksul, kuigi vastav regulatsioon on ette nähtud, ei ole Malta ühtegi kiirmenetlust läbi viinud.<sup>153</sup> Hollandis on menetluse läbiviimiseks aega 28 päeva, kusjuures praktikas tehakse otsused kahe nädalaga. Korduvate taotluste osas tehakse otsused kolme tööpäeva jooksul.<sup>154</sup> Poolas on kiirmenetluse otsuse läbiviimiseks 30 päeva ja

---

<sup>144</sup> European Migration Network (viide nr 138), p. 3.

<sup>145</sup> Samas, p. 4.

<sup>146</sup> Samas, p. 5, 6.

<sup>147</sup> Samas, p. 7.

<sup>148</sup> Samas, p. 9, 11.

<sup>149</sup> European Migration Network (viide nr 140), p. 11.

<sup>150</sup> Samas, p. 12.

<sup>151</sup> Samas, p. 13.

<sup>152</sup> Samas, p. 16.

<sup>153</sup> Samas, p. 18.

<sup>154</sup> Samas, p. 19.

Slovakkias 60 päeva.<sup>155</sup> Rootsis on see tähtaeg kolm kuud, kuid keskmine aeg 2016. a oli 19 päeva.<sup>156</sup>

Eelnevast saab järeldada, et menetlustähtajad on riikides oluliselt erinevad. Kui näiteks Austrias ja Soomes tehakse kiirmenetluse raames otsus viie kuu jooksul siis mitmes riigis on see tähtaeg lühem kui üks kuu, Lätis peab kolme kuuga läbi olema ka juba kohtumenetlus, mitmes riigis on menetlusele ette nähtud vaid kaks nädalat. Siinkohal ma ei tähtsustaks üle, kas tegu on piirimenetluse või kiirmenetluse läbiviimise tähtaegadega, sest nende menetluste eristamine sisult ei ole tegelikult hädavajalik ja praktikas omab tähtsust vaid see, kas ka menetluse piiril viib läbi selleks pädev isik või mitte ja kas piiril otsustatakse ainult taotluse vastuvõetavuse või ka sisu üle, menetlustingimuste direktiiv lubab teha mõlemat. Piirimenetluse peab tulenevalt menetlustingimuste direktiivist küll nelja nädala jooksul lõpetama, kuid riikide vastustest päringule nähtub, et ka kiirmenetlus ei ole tingimata pikem kui neli nädalat, seetõttu ei näe ma mõistlikku põhjust, miks neist ühe menetluse puhul oleks lühem tähtaeg igal juhul rohkem õigustatud kui teise puhul, mõlema menetluse läbiviimisel peaks keskne tegur olema eeldus, et taotleja tagasisaatmisel ähvardab teda väärkohtlemise oht. Tähtaegade erinevust pean põhjendatuks juhul kui piiril on otsustatud ainult seal esitatud taotluse vastuvõetavuse üle, juhul kui piiril otsustatakse ka taotluse sisu üle, siis ma ei pea mõistlikuks olukorda, et menetlustingimuste direktiiv on seadnud tähtajaks neli nädalat, kuid kiirmenetluse osas sellist tähtaega seatud ei ole, kuigi sisult on tegu piiril läbiviidava kiirmenetlusega. Kuigi kiirmenetluse puhul ei sätesta direktiiv minimaalset tähtaega menetluse läbiviimiseks, on ette nähtud, et see tähtaeg peab olema mõistlik. On küsitav, kas näiteks Malta kolme päevane ja Soome viie kuune tähtaeg on samaväärselt mõistlikud.

### 3.2.2. Piiril esitatud taotlust läbivaatav ametiasutus

Antud alapeatüki eesmärk on rändevõrgustiku andmete põhjal välja selgitada, kuidas toimub teistes riikides taotluste menetlemine piiril. Kas menetlev ametiasutus, kelle pädevuses on üldjuhul rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamine ja kes selle eest vastutab, viib läbi ka menetlusi piiril või teevad seda teatud juhtudel ka erinevad piirivalve asutused ja selle töötajad, kes taotlusi vastu võtavad? Samuti võib märkida, et pädev asutus rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimiseks ja pädev asutus riigipiiri valvamiseks võib olla sama, nagu Eestis on PPA. Menetleva ametiasutuse all menetlustingimuste direktiivi tähenduses tuleks

---

<sup>155</sup> Samas, p. 20, 21.

<sup>156</sup> Samas, p. 22.

siiski mõista konkreetset üksust ja selle töötajaid, kes vastutavad ka tavapäraste rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise eest, mitte kõiki ühe ametiasutuse töötajaid. Eesti praktikat käsitlevas peatükis on näiteid juhtumitest, kus otsuseid teevad piirivalvurid. Teguviis, mis ei järgi minu hinnangul menetlustingimuste direktiivi eesmärki, direktiivi artikkel 6 lõike 1 kohaselt on piirivalve ülesandeks pigem taotlejate teavitamine taotluse esitamise võimaluste kohta.

Piiril esitatud taotlused Belgias võtab vastu politsei, kuid taotlused edastatakse ja otsuse teeb pädev ametiasutus.<sup>157</sup> Soomes on samalaadne korraldus ja taotlus võetakse politsei või piirivalve poolt vastu, kuid otsuse teeb siiski Soome Migratsiooniamet, kes on pädevaks asutuseks.<sup>158</sup> Lätis on samuti sarnane praktika, kus taotlus võetakse piiril vastu, kuid seda menetlevad pädeva ametiasutuse töötajad.<sup>159</sup> Leedus teeb esmased menetlustoiminguid, sh vestluse, piirivalveametnik, kes edastab materjalid pädevale asutusele.<sup>160</sup> Luksemburgis ei ole piirivalveametnikul selliseid volitusi ja taotlus edastatakse pädevale asutusele.<sup>161</sup> Holland eristab pädeva asutuse töötajaid, kõikidel ei ole õigust otsuse tegemiseks.<sup>162</sup> Poolas võtab piirivalveametnik taotluse, kuid taotlus edastatakse läbivaatamiseks pädevale asutusele.<sup>163</sup> Rootsi piiril saab avaldada soovi rahvusvaheliseks kaitseks, kuid taotleja suunatakse pädevasse asutusse, kus ta peab taotluse isiklikult esitama.<sup>164</sup> Päringule vastasid küll rohkem riike, kuid kõikides neis ei kohaldata menetlusi piiril.

Võib järeldada, et nendes riikides, kus tehakse piirimenetlusi edastatakse taotlus igal juhul pädevale asutusele või üksusele menetlemiseks. Selline praktika on mõistlik, sest vastavates üksustes on eeldatavasti koolitatud spetsialistid, kes oskavad teha õiguspärase otsuse.

### 3.2.3. Tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamine

Tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamisel on oluline kaebetähtaeg, see peab olema mõistlik, et taotlejal oleks aega kaebus esitada, arvestama peab, et üldjuhul on taotlejate jaoks tegu võõra õigusruumiga ja ebamõistlikult lühikese kaebetähtajaga võib juhtuda, et kaebust ei ole

---

<sup>157</sup> Samas, p. 4.

<sup>158</sup> Samas, p. 9.

<sup>159</sup> Samas, p. 12.

<sup>160</sup> Samas, p. 13.

<sup>161</sup> Samas, p. 16, 17.

<sup>162</sup> Samas, p. 19.

<sup>163</sup> Samas, p. 20.

<sup>164</sup> Samas, p. 21.

võimalik tähtaegselt esitada. UNHCR on märkinud, et tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamise tähtaja osas peab arvestama, et taotleja on välismaalane, kes ei mõista riigi keelt ja on võõras keskkonnas, kaebuse esitamise tähtaeg peab võimaldama tal võtta kõik vajalikud sammud, et ennast edukalt kaitsta, sh saada õigusabi, tutvuda on vaja toimikuga, sellele peab ligipääsu võimaldama menetlev ametiasutus, ette peab valmistama kaebuse, vajalik võib olla ka esialgse õiguskaitse taotlemine, et taotlejat riigist välja ei saadetaks.<sup>165</sup> Juhul kui kaebetähtaeg on lühike ei ole õiguskaitsevahend tõhus.<sup>166</sup> Samuti omab tähtsust kohtuotsuse tegemise tähtaeg, leian, et taotluse kiiresti menetlemine ei täida riikide soovitud eesmärki kaitset mittevajav isik välja saata juhul kui järgnev kohtumenetlus on mitu korda pikem, kohtuotsuse tegemise tähtaeg omab määravat tähtsust muidugi ainult juhtudel kui esimeses kohtuastmes tehakse lõplik otsus ja vaidlus ei kesta mitu kohtuastet. Samas on taotlejate seisukohalt oluline, et kohtul ei ole kohustust otsuse tegemisega kiirustada ja juhtumit hinnatakse põhjalikult. Tähtis on ka asjaolu, kas kaebuse esitamisel kohtusse on väljasaatmise osas automaatne peatav toime või mitte.

Austria ei ole kiirmenetluses tehtud otsustele eraldi kaebetähtaega ega kohtuotsuse tegemise tähtaega sätestanud, samuti ei ole üldjuhul erisust kaebuse esitamise peatavast toimest väljasaatmisele, kuid piirimenetluses on kaebuse esitamiseks ette nähtud seitse päeva ja kohus peab tegema otsuse kahe nädala jooksul. Siiski ei ole teatud seaduses sätestatud juhtudel kiirmenetluses tehtud otsuse peale esitatud kaebuse peatav toime tagatud, selle saab jätta kohaldamata. Austria ei ole täpsustanud, kes peatava toime kohaldamata jätmise otsustab, kuid on loogiline järeldada, et seda teeb kohus, mitte haldusorgan. Sellisel juhul peab kohus otsuse tegema kolme kuu jooksul. Tasuta õigusabi võimaldatakse menetluse lõpuni, st ka kaebamisel kohtumenetluses, kõikidele taotlejatele, sõltumata läbiviidavast menetlusest. Esimese astme kohus teeb ka lõpliku otsuse.<sup>167</sup>

Belgia on oma vastuses selgitanud, et piirimenetluses tehtud otsuse peale esitatud kaebusel on automaatne peatav toime, välja arvatud juhtudel kui tegu on korduva taotlusega. Kaebus tuleb esitada 15 päeva jooksul ja kaebuse kohta tehakse otsus 14 tööpäeva jooksul. Tasuta õigusabi saavad kõik taotlejad, ka kohtumenetluses ning lõpliku otsuse teeb esimese astme kohus.<sup>168</sup> Küpros ei ole kohtuotsuse tegemiseks tähtaega sätestanud, kaebuse esitamiseks on aega 75

---

<sup>165</sup> UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, p. 84–85.

<sup>166</sup> Samas, p. 85.

<sup>167</sup> European Migration Network (viide nr 140), p. 3.

<sup>168</sup> Samas, p. 4.

päeva ja kuigi Küpros täpsustab, et kaebuse esitamisega ei kohaldata väljasaatmise osas peatavat toimet, on riigisisese õiguse kohaselt taotlejatel õigus riigis viibida kuni kaebetähtaja möödumiseni või siis kuni kohtuotsuse tegemiseni, st kaebuse esitamisel on juba automaatne peatav toime seadusest tulenevalt.<sup>169</sup>

Tšehhis on kiirmenetluses tehtud otsuse vaidlustamiseks 15 päeva ja seaduses sätestatud juhtudel peab taotleja ise kohtult väljasaatmine peatada, nendeks juhtudeks on oma tõeste isikuandmete varjamine, rohkem kui ühe kodakondsuse omamine, võltsitud dokumentide jmt kasutamine ning keeldumine sõrmejälgede andmisest. Kui neid aluseid ei esine, on kaebuse esitamisega taotlejal seadusest tulenev õigus riigis viibida. Kohus peab viibimisõiguse üle otsustama 30 päeva jooksul. Juhul kui taotlus on loetud vastuvõetamatuks piirimenetluses, siis tuleb kaebus esitada 15 päeva jooksul, kaebusel on väljasaatmisele peatav toime ainult juhtudel kui taotlus loeti vastuvõetamatuks kolmanda turvalise riigi alusel. Kohtuotsus tuleb teha 60 päeva jooksul kui tegu oli piirimenetlusega, kiirmenetluse osas ei ole sellist tähtaega ette nähtud. Tasuta õigusabi võimaldatakse kohtumenetluseks. Lõpliku otsuse definitsiooni Tšehhis ei ole.<sup>170</sup>

Soomes võib taotleja riigist välja saata seitsme päeva jooksul peale otsuse kättetoimetamist kui tegu oli selgelt põhjendamatult taotlusega või kui taotleja on tulnud riigist, kus talle on juba antud varjupaik. Kohe peale otsuse kättetoimetamist võib riigist välja saata taotleja, kelle osas kohaldub Dublini määrus, kellele mõni teine liikmesriik on andnud kaitse või on tegu korduva taotlusega ja taotleja ei ole esitanud uusi asjaolusid. Kõikidel nendel juhtudel, võib taotleja paluda kohtult väljasaatmine peatada, selline taotlus tuleb kohtule esitada seitsme päeva jooksul peale otsuse kättetoimetamist ja kohus teeb otsuse samuti seitsme päeva jooksul, enne sellise otsuse tegemist ei tohi taotlejat riigist välja saata. Õigusabi võimaldatakse nii haldus- kui kohtumenetluseks. Lõpliku otsuse teeb esimene kohtuaste ja kaebus kõrgemas kohtusse väljasaatmist automaatselt ei peata v.a juhtudel, kus kõrgem kohus väljasaatmist ise ei peata.<sup>171</sup>

Ungaris ei peata kaebuse esitamine üldjuhul taotleja väljasaatmist, välja arvatud juhtudel, kus taotleja on saabus Ungarisse ebaseaduslikult või viibis ebaseaduslikult Ungari territooriumil ja ei esitanud esimesel võimalusel rahvusvahelise kaitse taotlust või siis loeti taotlus

---

<sup>169</sup> Samas, p. 5.

<sup>170</sup> Samas, p. 6.

<sup>171</sup> Samas, p. 8, 9.

vastuvõetamatuks turvalise kolmanda riigi alusel. Kaebus tuleb esitada seitsme päeva jooksul otsuse kättesaamisest ja kohus vaatab kaebuse kaheksa päeva jooksul läbi. Ungari märgib, et taotlejatel on võimalus tasuta õigusabi kasutada. Esimene kohtuaste teeb ka lõpliku otsuse.<sup>172</sup> Ungari puhul peab siiski märkima, et riigi poolt pakutavat õigusabi sai 2016. a. vaid 5,7 % taotlejatest ja projektipõhist õigusabi pakuvad vabaihendused.<sup>173</sup>

Läti märgib oma vastuses esitatud päringule, et piiri- ja kiirmenetluses on kõikidele menetlusetappidele kehtestatud lühemad tähtajad. Kui tavamenetluses tuleb otsus vaidlustada ühe kuu jooksul, siis kiirmenetluses on selleks aega 15 tööpäeva ja piirimenetluses viis tööpäeva. Kohus peab piirimenetluse otsuse osas lahendi tegema viie tööpäevaga ja kiirmenetluse osas 15 tööpäevaga. Tavamenetluses on selleks tähtajaks kolm kuud. Nende tähtaegade jooksul on taotlejal õigus Lätis viibida. Kaebuse esitamiseks võimaldatakse ka tasuta õigusabi. Lõpliku otsuse teeb esimene kohtuaste.<sup>174</sup>

Leedus tuleb kaebus esitada 14 päeva jooksul otsuse kättesaamisest arvates, väljasaatmine on peatatud juhtudel, kus taotlus loeti vastuvõetamatuks turvalise kolmanda riigi alusel, kuid kiirmenetluses tehtud otsuste vaidlustamine väljasaatmise täideviimist ei peata. Taotlejaid siiski enne kaebetähtaja möödumist või kaebuse esitamist riigist välja ei saadeta ja koos kaebuse esitamisega võib taotleda väljasaatmise peatamist, sellisel juhul peatatakse väljasaatmine kuni kohtu vastava otsuseni. Varjupaigamenetluses tehtud otsuse osas peab kohus seisukoha võtma kahe kuu jooksul, kiirmenetluse kohta ei ole eriregulatsiooni. Tasuta õigusabi saab esindamiseks nii haldus- kui kohtumenetluseks. Otsus on lõplik siis kui kõik edasikaebevõimalused on kasutatud.<sup>175</sup>

Luksemburgis tuleb kiirmenetluses läbivaadatud otsuse peale esitada kaebus 15 päeva jooksul otsuse kättesaamisest, kaebusel on väljasaatmist peatav toime ja kohus teeb otsuse kuu aja jooksul. Tasuta õigusabi saab juba alates haldusmenetlusest, kuid kohtumenetluses saab õigusabi andmise lõpetada juhul kui kaebust peetakse perspektiivituks. Lõpliku otsuse teeb esimene kohtuaste ja seda ei saa edasi kaevata.<sup>176</sup> Juhul kui otsus tehti kiirmenetluses ja taotlus loeti selgelt põhjendamatuks siis Maltal ei peagi otsust ise vaidlustama vaid see

---

<sup>172</sup> Samas, p. 9, 10.

<sup>173</sup> Asylum Information Database. Regular Procedure Hungary, Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>, 04.04.2017.

<sup>174</sup> European Migration Network (viide nr 140), p. 11.

<sup>175</sup> Samas, p. 12.

<sup>176</sup> Samas, p. 13, 14.



saadetakse automaatselt järgmisesse instantsi kontrolliks, seni on taotlejal õigus riigis viibida ja otsus tehakse kolme tööpäeva jooksul. Tasuta õigusabi saab kohtumenetluseks.<sup>177</sup>

Hollandis tuleb otsus vaidlustada ühe nädala jooksul ja vaidlustamine ei peata väljasaatmist automaatselt vaid seda tuleb eraldi taotleda. Kohus teeb otsuse 28 päevaga. Tasuta õigusabi on tagatud. Holland ei ole lõplikku otsust seaduses sätestanud ja viibimisõigus ei ole sellega seotud.<sup>178</sup> Poolas ei vaata sarnaselt Malta kaebust läbi kohus vaid selleks on teine pädev asutus, kaebus sinna tuleb esitada seitsme päeva jooksul, sellisel kaebusel on väljasaatmisele automaatne peatav toime. Juhul kui kaebust ei rahuldata on tegu lõpliku otsusega, kuid taotleja saab 30 päeva jooksul pöörduda kohtusse, sellisel juhul peab taotleja paluma ka väljasaatmise peatamist ja seda otsustab kohus eraldi. Otsuse teeb kohus ühe kuu jooksul. Tasuta õigusabi hõlmab endas kaebuse ettevalmistamist kohtusse ja esindamist.<sup>179</sup>

Slovakkias tuleb kaebus esitada 20 päeva jooksul otsuse kättesaamisest arvates, kuni otsuse tegemiseni ei saa taotlejat riigist välja saata. Kohtul on otsuse tegemiseks aega 90 päeva. Juhul kui kohus kaebust ei rahulda, saab pöörduda kõrgemasse kohtusse aga sellisel kaebusel ei ole väljasaatmist peatavat toimet ning seda tuleb eraldi kohtult taotleda koos kaebuse esitamisega. Kõrgem kohus peab otsuse tegema 30 päeva jooksul. Tasuta õigusabi saab kohtumenetluseks, kuid praktikas pakuvad õigusnõu haldusmenetluse ajal ka vabaühendused. Slovakkia ei ole lõpliku otsuse mõistet seaduses sätestanud, kuid lõplik otsus on selline, mida saab täita, ehk isiku saab riigist välja saata, see tähendab esimese kohtuastme otsust või siis kõrgema kohtuastme otsust juhul kui ta varasemalt väljasaatmise peatas.<sup>180</sup>

Rootsis võib kiirmenetluses tehtud otsuse täita ja isiku välja saata kohe peale otsuse tegemist, kui taotleja esitab kaebuse, siis otsustab kohus, kas väljasaatmine tuleks peatada või mitte, varem ei tohi kaebuse esitanud isikut välja saata. Saatjata alaealisi ei tohi riigist välja saata varem kui nädal peale otsuse kättetoimetamist. Taotlejatel on aega kolm nädalat kaebuse esitamiseks ja enne kui kohus vaatab kaebuse läbi, ei tohi taotlejat riigist välja saata. Kohtutele ei ole sätestatud tähtaegu kaebuste läbivaatamiseks. Tasuta õigusabi igal juhul ei võimaldata, kiirmenetluses eeldatakse, et sellist abi ei ole vaja. Lõplik otsus on jõustunud otsus, see tähendab otsust, mille peale ei saa enam kaebust esitada.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Samas, p. 14.

<sup>178</sup> Samas, p. 15.

<sup>179</sup> Samas, p. 16.

<sup>180</sup> Samas, p. 17.

<sup>181</sup> Samas, p. 18.

Leian, et riikide sätestatud tähtajad kaebuse esitamiseks on üldjuhul mõistlikud, kuid seda eeldusel, et otsuse vaidlustamise soovi korral tagatakse taotlejale viivitamatult õigusabi kui ta seda vajab. Vastasel juhul ei saa eeldada, et ilma juriidiliste teadmisteta ja keelt mittevaldav taotleja suudaks kohtumenetluses efektiivselt osaleda. Tasuta õigusabi selle vajamise korral on enamikes riikides tagatud. Riikides on väljasaatmise lubamatuse põhimõtte tagatud, osades riikides pole kaebuse esitamisel küll automaatset peatavat mõju, kuid ka UNHCR on leidnud, et vähemalt miinimumnõudena peab taotlejal olema võimalus väljasaatmise peatamist kohtult taotleda ja kuni sellise otsuse tegemiseni peab taotlejal olema õigus riigis viibida.<sup>182</sup> Vähemalt miinimumnõuet täitsid kõik riigid. Erinevusi on näha tähtaegades, mille jooksul peab kohus tegema otsuse. Küsitav on, kas riikide kohtutel on võimalik vaadata läbi kaebused samaväärse põhjalikkusega kui otsuse tegemiseks on ette nähtud näiteks kaheksa päeva, 90 päeva või siis ei olegi tähtaega. Ilmselt ei tohiks esimese astme kohtumenetlus kesta liiga kaua, kuid samaväärselt ebamõistlikud on ka liiga lühikesed tähtajad otsuse tegemiseks.

Menetlustingimuste direktiivi põhjenduspunkist 8 võib järeldada, et EL ühises varjupaigasüsteemis tuleks taotlejaid kohelda ühte moodi, sõltumata sellest, kus liikmesriigis taotlus esitati. Sellest põhjendusest tuleneb, et ka menetluskord peaks olema samaväärne ning eesmärk on, et sarnaseid juhtumeid käsitletakse ühtmoodi ühesuguse tulemusega. Eeltoodu põhjal leian, et soovitud ühtsust ei ole veel saavutatud. Kiirmenetluse puhul võib muidugi küsida, et millised tähtajad menetluse läbiviimiseks, kaebuse esitamiseks ja kohtuotsuse tegemiseks on liiga lühikesed? Eesmärk ongi kiiresti menetleda. Erialakirjanduses on kaebetähtaegade seadmisel toodud esile viis aspekti, millega tuleks arvestada: 1) kaalul olevaid põhiõiguseid; 2) olukorda, milles varjupaigataotlejad tavaliselt on; 3) konkreetse varjupaigataotlejaga seotud asjaolud; 4) juhtumi keerukus; 5) vajalikud tegevused kaebuse esitamiseks.<sup>183</sup> Leian, et neist esimesed neli kaalutlust on asjakohased ka menetlustähtaegade seadmisel nii haldusorganis kui ka kohtus.

---

<sup>182</sup> UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, p. 88.

<sup>183</sup> M. Reneman (viide nr 131), p. 740.

## 4. Kiir- ja piirimenetlus Eestis

### 4.1. Taotluse läbivaatamine kiirmenetluses

Menetlustingimuste direktiiv eristab kiirmenetlusi ja piirimenetlusi, selle järelduse saab teha lähtuvalt direktiivi põhjenduspunktidest 21, 30 ja artikli 31 lõikest 8. Sama direktiivi artikkel 43 näeb ette, et taotluse vastuvõetavuse või siis taotluse sisu üle juba viidatud artikli 31 lõike 8 kohase menetluse korral võib otsustada piiril.

VRKS eraldi piirimenetlust sätestanud ei ole, kiirmenetluse regulatsiooni kehtestamisel nähti ette, et piiril tehtavad menetlused loetakse kiirmenetluse alla ja piirimenetluse tarbeks eraldi regulatsiooni ei kehtestata.<sup>184</sup> Seletuskirja kohaselt on piiril tehtavad otsused kiirmenetluse üheks vormiks.<sup>185</sup> Seetõttu edaspidi käesolevas töös kasutatakse Eesti kontekstis mõistet kiirmenetlus juhtudel, kus nende kahe menetluse eristamine ei ole tingimatult vajalik.

VRKS § 20<sup>2</sup> lõike 1 kohaselt võib selgelt põhjendamatult taotluse läbi vaadata kiirmenetluses ja piiril. VRKS § 20<sup>1</sup> kohaselt loetakse taotlus selgelt põhjendamatuks, kui selles esitatud väited ja põhjendused ei ole seotud VRKS § 20 lõikes 1 nimetatud asjaoludega või taotlus on esitatud selgelt eesmärgiga rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitada ja esineb üks üheksast erinevast alusest. See tähendab, et taotleja ütlused ei ole kuidagi seotud rahvusvahelise kaitse andmise tingimustega või siis esineb selge rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamise eesmärk. Olen seisukohal, et antud paragrahvis nimetatud üheksa alust ja rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamise eesmärk ei saa eksisteerida üksteisest eraldi, st juhul kui esineb üks nendest alustest, siis võib olla tegemist süsteemi kuritarvitamisega ja PPA peab seda kiirmenetluses tehtud otsuses põhjendama. Näiteks isik hävitab teadlikult ja tahtlikult dokumendi või tõendi ametniku juuresolekul või vahetult enne kontakti, et vältida ametnikul tema kohta andmeid koguda või isik ei ole varasemalt esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust, kuigi on ilmselge, et tal on olnud selleks võimalusi või isikud, kes on rahvusvahelist kaitset soovinud alles peale lahkumissetekirjutuse koostamist.

---

<sup>184</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 81 SE. Seletuskiri, lk 26. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc457eddc8be0144/V%C3%A4lismaalasele%20rahvusvahelise%20kaitse%20andmise%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/>, 31.01.2016.

<sup>185</sup> Samas, lk 20.

VRKS ei sätesta otsesõnu, et ka taotluse läbivaatamata jätmise otsuse võib teha piiril, kuid arvestades menetlustingimuste direktiivi, mis sätestab: „liikmesriigid võivad vastavalt II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele ette näha menetlused, mille alusel otsustatakse liikmesriigi piiril või transiiditsoonis: a) seal esitatud taotluste vastuvõetavuse üle artikli 33 kohaselt“<sup>186</sup> ning VRKS regulatsiooni: „kui käesoleva paragrahvi lõike 3 punktides 1–3 sätestatud erandit kohaldatakse piiril tehtud otsuse suhtes“<sup>187</sup>, siis järeldan, et piiril võib läbi viia kiirmenetluse ning teha ka taotluse läbivaatamata jätmise otsuse.

Eelnevat tuleks tõlgendada kooskõlas menetlustingimuste direktiivi põhjenduspunktiga 26 ja artikliga 6, mis selgitavad piirikontrolli teostavate ametnike rolli. Need ametnikud peaksid oskama andma asjakohast teavet rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kohta. Seega, kuigi piiril võib menetluse läbi viia, järeldan, et seda peab tegema pädev ametnik.

## 4.2. Viibimisõigus

Käesolevas töös on viibimisõigust mitmeid kordi käsitletud, siinkohal käsitlen VRKS-s sätestatud erisusi viibimisõiguses kui otsus on tehtud kiir- või piirimenetluses.

VRKS § 10 lõige 2 sätestab, et rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus viibida Eestis kuni lõpliku otsuse tegemiseni, välja arvatud VRKS § 25<sup>1</sup> lõikes 3 sätestatud juhtudel. VRKS § 25<sup>1</sup> lõige 3 sätestab, et seaduses sätestatud juhtudel otsustab taotleja õiguse üle viibida kohtumenetluse ajal Eestis asja lahendav kohus, kuni sellise otsuse tegemiseni on taotlejal õigus Eestis viibida. Nendeks juhtudeks on VRKS § 20<sup>1</sup> loetletud asjaolud, kus taotlus loetakse selgelt põhjendamatuks, siiski on tehtud üks erisus ja viibimisõigust ei saa piirata kui taotleja on saabunud Eestisse ebaseaduslikult või viibinud ebaseaduslikult Eesti territooriumil või ei ole esimesel võimalusel esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust. Need juhud on ka kiirmenetluse kohaldamise aluseks, see tähendab, et kohus võib isiku viibimisõigust piirata siis, kui isiku taotluse osas on tehtud otsus kiirmenetluses. Lisaks võib kohus viibimisalust piirata kui taotleja osas saab muud riiki pidada esimeseks varjupaigariigiks, mõni teine liikmesriik on taotlejale rahvusvahelise kaitse andnud ja see on endiselt kättesaadav või kui taotlus on korduv. Viibimisalust võib ka piirata VRKS § 23 lõigetes 3 ja 6 nimetatud alustel ning juhtudel, kus kohaldub Dublini määrus.

---

<sup>186</sup> Menetlustingimuste direktiiv art 43 lg 1

<sup>187</sup> VRKS § 25<sup>1</sup> lg 7

Viibimisalust võib piirata ka teatud juhtudel kui taotlus on jäetud sisuliselt läbi vaatamata, samas ei ole seda lubatud teha, kui taotleja on saabunud Eestisse turvalisest kolmandast riigist ehk VRKS § 21 lõike 1 punkti 3 alusel. Kuigi seadus seda sõnaselgelt ei sätesta, võib taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse teha piiril, VRKS §-s 21 sätestatud alused on üle võetud menetlustingimuste direktiivi artiklist 33 ja sama direktiivi artikkel 43 sätestab, et liikmesriigi piiril võib näha ette menetlused, kus otsustatakse taotluste vastuvõetavuse üle artikli 33 kohaselt. Sellele viitab ka VRKS § 25<sup>1</sup> lõike 7 sõnastus.

Seega on taotleja jaoks erinevus, kas tema taotlus vaadatakse läbi tavamenetluses või kiirmenetluses, kuna viimasel juhul võib taotleja viibimisõigust Eestis piirata juba enne lõpliku otsuse tegemist.

Pean antud regulatsiooni problemaatiliseks EIK kohtulahendite<sup>188</sup> valguses, kus leiti, et õigus tõhusale õiguskaitsevahendile eeldab, et isikut ei saadeta enne välja kui väljasaatmise õiguspärasust on kontrollinud kohus. Selline õiguspärasuse kontroll eeldaks, et kontrollitakse PPA tehtud otsust. See tähendab, et kohus võib teha määruse, millega piirab taotleja Eestis viibimise õigust juba enne kohtuotsuse tegemist. Tegu on olukorraga, kus PPA otsuse õiguspärasust hindab sama kohus kaks korda järjest. Kohus peaks viibimisõiguse piiramise otsustamisel olema veendunud, et PPA on asja õigesti lahendanud, mis eeldab asja täielikku läbivaatamist. Esiteks tekib küsimus regulatsiooni mõttekusest kui kohus peab tegema kaks samasisulist otsustust juhtudel, kus viibimisõigust piiratakse. Juhul kui viibimisõiguse piiramine ei eelda asja täielikku läbivaatamist, näiteks kontrollib kohus, kas PPA otsus on tehtud seaduses sätestatud alustel, mis lubavad viibimisõigust piirata ning tehtud on ka lahkumissetekirjutus, siis ei oleks tegu tõhusa õiguskaitsevahendiga. Tekib probleem EIÕK artiklist 13 kinnipidamisega, mis omakorda võib viia *non-refoulement* põhimõtte rikkumiseni. Pean sellist regulatsiooni ebavajalikuks, sest viibimisõigus kaob peale lõpliku otsuse ehk halduskohtu otsuse tegemist ja viibimisõiguse piiramine enne lõpliku otsuse tegemist põhjusel, et taotlus vaadati läbi kiirmenetluses, ei ole minu hinnangul kooskõlas rahvusvahelise õigusega.

---

<sup>188</sup> EIKo *Čonka vs. Belgia*, para. 79. EIKo *Jabari vs. Türgi*, para. 50.

### 4.3. Eesti praktika

Toetudes rändevõrgustiku poolt tehtud päringule ja Eesti vastusele, on PPA 2015. a. viinud läbi üheksa ja 2016. a. 12 „kiirendatud piirimenetlust“ (*accelerated border procedures*).<sup>189</sup> Eesti on märkinud, et juhul kui isik juba viibib enne taotluse esitamist Eestis, viib menetluse läbi PPA välismaalaste talitus, aga piiriametnikke on koolitatud, et nad märkaksid isikuid, kes soovivad rahvusvahelist kaitset taotleda.<sup>190</sup>

Haldusasjas nr 3-15-2702 toimus vaidlus piiril tehtud varjupaigataotluse tagasilükkamise otsuse üle, kus PPA määratles taotleja suhtes turvaliseks kolmandaks riigiks Vene Föderatsiooni ja jättis taotluse sisuliselt läbi vaatamata. Taotleja otsustati saata tagasi Venemaale. Tagasilükkav otsus tehti üks päev pärast taotleja saabumist piiripunkti Venemaa kaudu.<sup>191</sup> Antud asjas oli taotleja pärit Kamerunist ja kaitsevajadust põhjendas äärmusrühmitus Boko Harami tegevusega. Kamerunist lahkus taotleja Venemaale, kus viibis 11 kuud peale mida taotles rahvusvahelist kaitset Eestis.<sup>192</sup> PPA määratles Venemaa turvaliseks kolmandaks riigiks 2015. a kehtinud VRKS<sup>193</sup> redaktsiooni alusel. Hindama pidi VRKS § 8 lõikes 2 ja § 9 lõikes 1 sätestatud eeldusi. Neid eeldusi on kokku viis, need on üldjoontes samad, mis kehtivas VRKS-s ja tulenevad menetlustingimuste direktiivist. Kolmanda riigi turvaliseks pidamise põhimõtteid menetlustingimuste direktiivist on juba varasemalt käesoleva töö teises peatükis käsitletud. PPA pidi ühelt poolt hindama, kas taotlejal on mõistlik Venemaale elama asuda, kas riigiga on side ja kas tagakiusamise oht võib esineda ka Venemaal. Teisalt pidi hindama Venemaad Genfi konventsiooni valguses, kas varjupaigataotlejate õigused on seal tagatud.

PPA tegi taotluse osas tagasilükkava otsuse 26.10.2015. a ja taotleja esitas kaebuse koos riigi õigusabi taotlusega kolm päeva hiljem, riigi õigusabi taotlus rahuldati 04.11.2015. a ja esindaja koostatud kaebus esitati kohtule 16.11.2015. aastal. Tallinna Halduskohus jättis 09.06.2016 otsusega kaebuse rahuldamata.<sup>194</sup> Selline on rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsuse vaidlustamise tavapärane praktika ja tähtajad on samuti enamjaolt samasugused. Esialgne kaebus tuleb esitada küll vaidlustamistähtaja jooksul, kuid riigi õigusabi

---

<sup>189</sup> European Migration Network (viide nr 138), p. 8.

<sup>190</sup> Samas, p.8, 9.

<sup>191</sup> TlnHKo 09.06.2016, 3-15-2702, lk 1, 2.

<sup>192</sup> Samas, lk 2.

<sup>193</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 23.03.2015, 26.

<sup>194</sup> TlnHKo 3-15-2702, lk 2.

määramiseks ja korrektse kaebuse esitamiseks kulub veel täiendavalt mõni nädal. Kohtuotsuse tegemiseks kulus üle poole aasta, kuid halduskohtumenetluse seadustiku<sup>195</sup> (HKMS) § 126 muudatus, mille kohaselt vaadatakse rahvusvahelise kaitse asju läbi eelisjärjekorras, jõustus alles 01.05.2016. a koos teiste VRKS muudatustega ja samuti oli tegu esimese kohtuasjaga, mis käsitles piiril tehtud otsust ja kus Venemaa oli määratletud turvaliseks kolmandaks riigiks, seega ei olnud tegu sellise vaidlusega, mis on rahvusvahelise kaitse asjades tavapärane. Ilmselt oli kohtuasi ka PPA jaoks prooviks, kas sellise praktikaga saaks edaspidi jätkata või mitte. Vahemärkusena selgitan, et kohtuotsuse tegemise ajaks oli üle võetud lõpliku otsuse regulatsioon, kuid puudus selgus selle rakendamise osas. Tallinna Halduskohus leidis ühes asjas, et seadusandjal on VRKS-i regulatsiooni muutmisel jäänud tähelepanuta, et võib tekkida ka selliseid keelduvaid otsuseid, mis tehakse enne 01.05.2016. a ja kaevatakse edasi pärast nimetatud kuupäeva.<sup>196</sup> Tõin töös varasemalt välja, et Tallinna Ringkonnakohus<sup>197</sup> kujundas edasise praktika selliselt, et Eesti õigus hõlmab õiguskaitsevahend kolmeastmelist kohtusüsteemi ja taotlejal on õigus viibida Eestis kuni halduskohtu otsuse jõustumiseni, see tähendab, et vaja ei olnud ka esialgset õiguskaitset. Peale antud asjas apellatsiooni esitamist kordas ringkonnakohus oma seisukohta ka selles asjas ja viitas varasemalt tehtud määrusele. Varasemalt käsitlesin ka seda, et lõpliku otsuse osas kujundas Riigikohus<sup>198</sup> seisukoha 02.03.2017. a, seadust ei olnud õigesti rakendatud ja halduskohtu otsus ei pidanud olema jõustunud.

See tähendab, et ilma ringkonnakohtu tõlgenduseta on võimalik, et antud taotleja oleks riigist peale halduskohtu otsuse tegemist välja saadetud. Kohus oleks saanud rakendada ka esialgset õiguskaitset, kuid leiti, et väljasaatmise automaatne peatav toime tuleneb juba seadusest. Vahemärkusena mainin, et esialgse õiguskaitse rakendamisel sellistes asjades on üldjuhul otsustatud õiguskaitse andmise kasuks, sest kohus kaalub ühelt poolt võimalikku ohtu taotleja elule ja teisalt avalikku huvi taotleja riigist välja saata. Ilmselgelt on taotleja õigused oluliselt suuremal määral tagatud kui esialgset õiguskaitset rakendatakse ja riigist väljasaatmine peatatakse, kuid vastupidiselt tekib küsimus taotluse kiirelt menetlemise otstarbekuses, kui isik viibib riigis seni kuni kõik kohtuastmed on asja läbi vaadanud. Pean silmas, et taotluse kiirelt menetlemine avab paratamatult võimaluse teatavate puuduste esinemiseks, mida olen antud töös varasemalt käsitlenud ja ehk oleks otstarbekam kasutada asja läbivaatamiseks, ka kiir- ja piirimenetlustes, nii palju aega kui on vaja, et teha võimalikult põhjalik otsus ja

<sup>195</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.04.2016, 4.

<sup>196</sup> TlnHKm 23.05.2016, 3-16-925, p. 7.

<sup>197</sup> TlnRnKm 3-15-2744, p-d 11-12.

<sup>198</sup> RKHKm 3-3-1-54-16, p. 16.

veenduda, et kõikides asjaoludes on selgus ja vajalikke aspekte on hinnatud. Käesolevas asjas leidis halduskohus, et PPA on vaidlustatud otsuses piisavalt põhjalikult, selgelt ja arusaadavalt põhjendanud oma otsust, sh viidates rahvusvahelistele infoallikatele ning asjakohastele õigusnormidele, kohus selgitas, et PPA on põhjendanud turvalise kolmanda riigi määratlemist ja isiku sinna saatmise võimaluse kontrollimist, varjupaigataotluse läbi vaatamata jätmist ja tagasilükkava otsuse tegemist ning ärakuulamisõiguse realiseerimist<sup>199</sup>

Paraku leidis ringkonnakohus, et menetluses on tehtud vigu. PPA otsuses ei olnud hinnatud kõiki VRKS § 8 lõikes 2 sätestatud eeldusi, see tähendab, et hinnatud ei olnud seda, kas Venemaal on varjupaigataotlejate õigused tagatud või mitte.<sup>200</sup> Kohus leidis, et PPA-l oli võimalus Venemaa rahvusvahelise kaitse andmise süsteemi toimimist analüüsida, kuid seda ei tehtud seega ei kaalutud taotluse läbivaatamata jätmisel kõiki asjas tähtsust omavaid asjaolusid. Kohus leidis, et tegu on piisavalt kaaluka rikkumisega, mis võis tuua kaasa ebaõiguse otsuse tegemise ja PPA-d kohustati taotlust uuesti läbi vaatama.<sup>201</sup> Kohtuotsusest nähtub ka asjaolu, et isegi kui PPA oleks vastavaid asjaolusid hinnanud, oleks kohus kahelnud, kas Venemaa tagab rahvusvahelise kaitse taotlejate õigusi piisavalt.<sup>202</sup> Riigikohus ei võtnud 31.10.2016. a. määrusega<sup>203</sup> PPA kassatsioonkaebust menetlusse.

Eeltoodust tulenevalt leian, et antud juhtum ei ole parim näide piiril kiirelt menetlemiseks. PPA pidi aasta aega peale otsuse tegemist taotluse uuesti menetlusse võtma. Arvatavasti oleks mõistlikum olnud võtta otsuse tegemiseks rohkem, kui üks päev ja teha turvalise kolmanda riigi määratlemine õiguspäraselt või siis suunata taotluse menetlemine PPA välismaalaste talitusse, kus oleks saanud otsustada asja sisuliselt kiirmenetluses pädevate ametnike poolt. Selline PPA otsus ilmestab menetlusvigu, mis juhtuvad kui asja menetleda liiga kiiresti ja ametniku poolt, kes ei ole rahvusvahelise kaitse menetleja. Varasemalt tõin välja teiste riikide praktika, kus üldjuhul alati võttis piirivalveametnik taotluse vastu, kuid taotlus või mõnel juhul esimeste menetlustoimingute materjalid, edastati otsuse tegemiseks rahvusvahelise kaitse menetlusega igapäevaselt tegelevale ametnikule pädevas asutuses.

Järgmised piiril tehtud otsused, kus PPA määras Venemaa Föderatsiooni turvaliseks kolmandaks riigiks jõudsid kohtusse 2016. a mais ehk ajal, mil VRKS-i uus redaktsioon oli

---

<sup>199</sup> TlnHKO 3-15-2702, lk 9, 10.

<sup>200</sup> TlnRnKo 18.08.2016, 3-15-2702, p. 16.

<sup>201</sup> Samas, p. 18, 19.

<sup>202</sup> Samas, p. 18.

<sup>203</sup> RKHKm 31.10.2016, 3-7-1-3-681-16.



juba jõustunud. Tegemist on haldusasjadega 3-16-1061<sup>204</sup>, 3-16-1062<sup>205</sup> ja 3-16-1087<sup>206</sup>. Käsitlen kahte esimest asja koos, sest tegu oli Iraanist pärit perekonnaga, kes olid grupina Venemaalt Eestisse saabunud ja kaasuse asjaolud on sarnased. PPA tegi otsused vastavalt kümnnendal<sup>207</sup> ja üheksandal<sup>208</sup> päeval peale taotluste esitamist. Esitatud kaebustes heideti PPA-le muuhulgas ette, et Venemaa osas ei ole läbi viidud vajalikku analüüsi, et teda turvaliseks määratleda.<sup>209</sup> Ühes kaebuses toodi välja, et otsustest ei nähtu, et oleks arvestatud alaealiste laste õiguste ja parimate huvidega, sellistel juhtudel oleks tavapärane menetlus õiglasem ja tõhusam.<sup>210</sup> Mõlemas kaebuses rõhutati, et rahvusvahelised organisatsioonid on kritiseerinud Venemaa käsitlemist turvalise kolmanda riigina ning taotlejate sinna saatmist. Märgitakse, et inimõiguslastele on teada, et Venemaal esineb tõsiseid rikkumisi rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate õiguste kaitsmisega. Selle kohta on mitmeid raporteid ja PPA ei saa väita, et Venemaal on toimiv varjupaigasüsteem.<sup>211</sup> Kaebajad olid ka seisukohal, et otsuse on teinud ebapädev isik, sest piirivalveametnikul ei ole otsuse tegemiseks piisavaid teadmisi, PPA ei saa olla kogu oma suurusel vastutav ametkond, piirivalvuritel ei ole sellist eriväljaõpet, mida rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine nõuab. Isiklikud vestlused viidi läbi tingimustes, kus taotlejatel ei olnud võimalik oma taotlust põhjendada. Pädev menetleja oleks küsinud täpsustavaid küsimusi.<sup>212</sup>

PPA kohtumenetluses esitatud seisukohtadest pean vajalikuks käsitleda menetlejate pädevuse küsimust, kuivõrd kohus selle osas seisukohta ei võtnud.<sup>213</sup> Haldusasjas 3-16-1061 selgitas PPA, et pädevusnorme pole rikutud ja piiri- ja migratsioonijärelevalve talituse ametnikud ei vii läbi sisulisi menetlusi vaid otsustavad ainult piiril esitatud taotluste vastuvõetavuse üle. PPA hinnangul ei sätesta menetlustingimuste direktiiv, et määrada peab konkreetse menetlusüksuse, pädevaks asutuseks on PPA ja ametnikud on saanud nõuetekohase väljaõppe.<sup>214</sup> Haldusasjas 3-16-1062 selgitas PPA samuti, ametnikud on saanud eriväljaõppe, neid on volitatud tagasilükkavate otsuste tegemiseks ja kaebaja ei saa PPA eest otsustada, kes

---

<sup>204</sup> TlnHKo 30.08.2016, 3-16-1061.

<sup>205</sup> TlnHKo 30.08.2016, 3-16-1062.

<sup>206</sup> TlnHKo 21.09.2016, 3-16-1087.

<sup>207</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 1, 2.

<sup>208</sup> TlnHKo 3-16-1062, p. 1, 2.

<sup>209</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 3. TlnHKo 3-16-1062, p. 3.

<sup>210</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 3.

<sup>211</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 3. TlnHKo 3-16-1062, p. 3.

<sup>212</sup> Samas.

<sup>213</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 17. TlnHKo 3-16-1062, p. 15.

<sup>214</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 6.

on pädev taotlust menetlema.<sup>215</sup> Kaebaja märkis, et neile teadaolevalt on EASO koolitusi saanud ainult välismaalaste talituse ametnikud<sup>216</sup> ja UNHCR on soovitanud, et rahvusvahelise kaitse taotlust peaks läbi vaatama PPA välismaalaste talituse ametnikud.<sup>217</sup>

UNHCR on märkinud, et kuigi mõned Eesti piirivalvurid on saanud koolitusi vestluse läbiviimise ja taotluse läbivaatamise kohta, ei ole enamusel vajalikku pädevust, et taotlusi juriidiliselt analüüsida.<sup>218</sup> See võib viia olukorrani, kus on ohus konfidentsiaalsuse ja erapooletuse põhimõtte, mis on olulised tingimused, et luua vestluse läbiviimiseks turvaline õhkond.<sup>219</sup> Kokkuvõttes järeldeb UNHCR, et piirivalvurid ei tohiks otsuseid teha, see ei ole kooskõlas menetlustingimuste direktiivi ühtse menetleva ametiasutuse kriteeriumidega, ohus on *non-refoulement* põhimõtte järgimine ja otsuseid peaks tegema ainult PPA välismaalaste talitus.<sup>220</sup> Nõustun eeltoodud seisukohaga, sest otsustes esinesid ilmselged puudused, mistõttu esineb põhjendatud alus kahelda menetlejate pädevuses viia läbi rahvusvahelise kaitse menetlust.

Kohus leidis mõlemas haldusasjas, et Venemaal küll on rahvusvahelise kaitse andmise süsteem ja ta on liitunud Genfi konventsiooniga, aga see ei tähenda, et Venemaad saaks automaatselt pidada turvaliseks kolmandaks riigiks. Kohus tõi välja, et kaebustes on arvuliselt viiteid avalikele allikatele, miks Venemaa ei pruugi olla turvaline kolmas riik, ja Venemaad puudutav teave analüüsi läbiviimiseks pidi olema PPA-le kättesaadav.<sup>221</sup> VRKS § 8 lõige 2 punktid 2-4 eeldavad, et PPA kontrollib, kas turvaliseks määratlevas riigis vastavaid nõudeid ka järgitakse. Sarnaselt haldusasjaga 3-15-2702, ei olnud PPA analüüsinud, kas rahvusvahelist kaitset taotleivate isikute õigused oleksid ka sisuliselt tagatud.<sup>222</sup> PPA otsustes oli eelnimetatud VRKS sätete osas selgitatud vaid, et Venemaal on varjupaiga taotlemist sätestavad õigusaktid ja osad riigid on oma halduspraktikat Venemaale tagasisaatmise osas muutnud.<sup>223</sup>

---

<sup>215</sup> TlnHKo 3-16-1062, p. 4.

<sup>216</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 7.

<sup>217</sup> TlnHKo 3-16-1062, p. 5.

<sup>218</sup> UNHCR. Additional Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regional Representation for Northern Europe on the revised draft Law Proposal of 15 June 2015 amending the Act on Granting International Protection to Aliens and other related laws, p. 16. Arvutivõrgus: [https://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1479906600\\_582334eb4.pdf](https://www.ecoi.net/file_upload/1930_1479906600_582334eb4.pdf), 06.04.2017.

<sup>219</sup> Samas.

<sup>220</sup> Samas, p. 15, 16.

<sup>221</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 11. TlnHKo 3-16-1062, p. 9.

<sup>222</sup> Samas.

<sup>223</sup> TlnHKo 3-16-1061, p. 10. TlnHKo 3-16-1062, p. 8.

PPA esitas halduskohtu otsuste peale apellatsioonkaebuse, kuid Tallinna Ringkonnakohus jättis need läbi vaatamata.<sup>224</sup> Kohus nõustus halduskohtuga, et PPA ei ole viinud läbi eraldi analüüsi Venemaa vastavuse kohta VRKS § 8 lõike 2 punktides 2–4 sätestatud turvalise kolmanda riigi kriteeriumitele.<sup>225</sup> Lisaks tõi kohus välja, et isikud viibisid Venemaal enne Eestisse sisenemist turistiviisa alusel vähem kui kuu aega. Üksnes läbisõidu eesmärgil vormistatud turistiviisat ei saa ringkonnakohtu arvates pidada piisavaks sidemeks turvalise kolmanda riigi määratlemisel VRKS § 9 lg 1 tähenduses.<sup>226</sup> Kohus märkis ka, et isikud väitsid varjupaigamenetluses, et Venemaal ja Iraanil on sõbralikud suhted, mistõttu saadab Venemaa nad tagasi Iraani. PPA ei käsitlenud oma otsuses seda kaebaja väidet ega viidanud sisuliselt mingisugustele allikatele, mille põhjal võiks väita, et Iraani kodanike varjupaigataotlusi menetletakse Venemaal nõuetekohaselt ning nende puhul arvestatakse *non-refoulement* põhimõtet.<sup>227</sup> See tähendab, et lisaks otsuse tegemiseks vajalike kriteeriumide hindamata jätmisele, jäeti arvestamata ka taotlejate vastuväited selles osas, miks ei saa riiki just nende osas pidada turvaliseks kolmandaks riigiks.

Eeltoodud kaasustega on identne ka haldusasi 3-16-1087, erinevuseks vaid otsuse tegemise aeg, milleks kulus kaks päeva arvates taotluse esitamisest<sup>228</sup>, kuid ma ei pea vajalikuks kõiki kohtu seisukohti üle korrata. Halduskohus rahuldab esitatud kaebuse samadel kaalutlustel, mis teistes käsitletud asjades ja ringkonnakohus jättis PPA apellatsioonkaebuse rahuldamata.<sup>229</sup> Kohtuotsuste kohta märgin siiski, et kohtud tõlgendasid VRKS turvalise kolmanda riigi regulatsiooni muuhulgas lähtudes menetlustingimuste direktiivi artiklist 39, mis sätestab Euroopa turvalise kolmanda riigi mõiste. Tegu ei ole samade kategooriatega. VRKS turvaline kolmas riik tuleneb direktiivi artiklist 38 ja leian, et riigi määratlemine Euroopa turvaliseks kolmandaks riigiks eeldab, et määratletava riigi osas puudub igasugune kahtlus inimõiguste tagamises.

Vastavate otsuste tegemiseks võeti rohkem aega kui haldusasjas 3-15-2702 vaidlustatud otsus, mis tehti ühe päevaga. Siiski järeldan, et otsuste kvaliteedis ei ole olulisi erinevusi. Kaalutud ei olnud seaduses nõutud asjaolusid. On mõistlik eeldada, et pädev menetleja sellist eksimust

---

<sup>224</sup> TlnRnKm 14.11.2016, 3-16-1061. TlnRnKm 11.11.2016, 3-16-1062.

<sup>225</sup> TlnRnKm 3-16-1061, p. 11. TlnRnKm 3-16-1062, p. 13.

<sup>226</sup> TlnRnKm 3-16-1061, p. 12. TlnRnKm 3-16-1062, p. 14.

<sup>227</sup> Samas.

<sup>228</sup> TlnHKo 3-16-1087, p. 2, 3.

<sup>229</sup> TlnRnKo 20.12.2016, 3-16-1087.

ei teeks ja seetõttu võiks pigem järeldada, et ametnike koolitused ei olnud piisavad. Kohtuasjade pinnalt võib järeldada, et olulised puudused esinesid olemasolevas PPA päritolumaa teabes, kuid menetleja ei otsinud ka avalikult kättesaadavat teavet mujalt. Ma ei leia, et piiril ei tohiks teha otsuseid taotluse vastuvõetavuse kohta, kuid ainult juhul kui otsuse teeb pädev ametnik. See tähendab, et otsuse teeb pädev ametnik PPA välismaalaste talitusest. Juhul kui otsuseid teevad piirivalveametnikud, siis peavad koolitused olema põhjalikumad ja need ei pea olema tingimata väga laiale sihtgrupile. Igas piiripunktis piisaks mõnest koolitatud menetlejast, kes menetluse läbiviimise eest vastutab. Piirivalveametnikke võiks lisaks koolitustele rotateeruda ka PPA välismaalaste talitusse ja naastes igapäevasele ametipostile, oleks neil lisaks teoreetilistele teadmistele ka õiguspäraste otsuste tegemise kogemus.

## Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärk oli uurida Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimist käimasoleva rändekriisi valguses, keskendusin varjupaigamenetluse kiiresti läbiviimisele ja otsuste tegemisele piiril. Uurisin kiirmenetluse ja piirimenetluse kohaldamise eripärasid Euroopa ühises varjupaigasüsteemis keskendudes inimõiguste tagamisele, fookusega õigusele tõhusale õiguskaitsevahendile, selgitades välja, kas kiirmenetlus ja piirimenetlus Euroopa ühises varjupaigasüsteemis on kooskõlas rahvusvahelise õigusega.

Tulenevalt rahvusvahelisest õigusest on riikidel kohustus tagada inimõigused ka riigi territooriumil asuvatele põgenikele. Õigus varjupaigale on EL põhiõigus tulenevalt sellest, et see on sätestatud põhiõiguse hartas. Varjupaigataotlejate osas on eriti tähtis Genfi konventsiooni artiklis 33 sõnastatud *non-refoulement* põhimõte, mis tähendab välja- või tagasisaatmise lubamatust juhul kui taotleja elu või vabadus võib sattuda ohtu. Selline põhimõte teatava reservatsiooniga on ka ÜRO piinamise vastases konventsioonis ning on tõlgendatud, et ka EIÕK ja KRÕRP seda põhimõtet hõlmavad. Kõige tõhusamat kaitset pakub EIÕK, see keelab väljasaatmise ka ebainimliku ja alandava kohtlemise ohu korral ning EIK käsitleb EIÕK artiklit 3 absoluutsena.

See põhimõte on tihedalt seotud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile. Selline õigus on erinevas sõnastuses sätestatud nii Genfi konventsiooni artiklis 16, KPÕRP artiklites 2 ja 13 ning EIÕK artiklites 13 ja 34. Tõhus õiguskaitsevahend rahvusvahelise kaitse menetluses saab olla selline, mis peatab väljasaatmise ehk võimaliku *non-refoulement* põhimõtte rikkumise kuni on täie kindlusega selge, et isikut ei ähvarda oht peale väljasaatmist. EIK on sellist seisukohta mitmel korral väljendanud, tõhusal õiguskaitsevahendil varjupaiga asjades peab olema väljasaatmisele automaatne peatav toime.

Soovisin leida vastust küsimusele, kuidas EL ühises varjupaigasüsteemis kiirelt rahvusvahelise kaitse taotlusi menetleda ja millised on eeldused, et tehtav otsus on õiguspärane, st austab taotleja inimõigusi. Lisaks uurisin, kas pelgalt kiir- ja piirimenetluse läbiviimine võrreldes tavamenetlusega võimaldab mingitel juhtudel taotleja inimõiguste rikkumist ning kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kiir- ja piirimenetluses on õigustatud, lähtudes, et menetluse eesmärk on põhjendamatult kaitset sooviv isik riigist kiirelt välja saata? Menetlustingimuste direktiivi oluline põhimõte on, et rahvusvahelise kaitse menetluses peab

tagama inimõigustest kinnipidamise. Esmalt käsitlesin rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise põhimõtteid. Nendest põhimõtetest olulisemateks pidasin õigust jääda riiki kuni otsuse tegemiseni, taotluse asjakohast läbivaatamist, st seda tehakse individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult, tõlkeabi, isikliku vestluse läbiviimist ning õigusabi ja esindamist. Oluline oli käsitleda ka erinevaid turvalise riigi määratlemise põhimõtteid ja kehtestatud turvaliste riikide nimekirju. Kiirmenetluste võib muuhulgas teha kui taotleja on turvalisest päritoluriigist, piirimenetluse kui taotleja on turvalisest kolmandast riigist. Mitmes liikmesriigis on turvaliseks määratletud erinevad riigid ja kõik riigid ei kattu. See tähendab, et seda määratletust ei ole tehtud ühetaoliselt. Mitmed inimõiguste organisatsioonid on nimekirjade loomisele vastu ja leiavad, et liikmesriikide endi poolt loodud nimekirjades esinevate erisuste näol on tegu harta artiklist 18 tuleneva õigusega varjupaigale ja *non-refoulement* põhimõtte rikkumisega. Järeldasin, et turvaliste riikide nimistud peaksid olema EL ülesed, et vältida olukordi, kus liikmesriigid ei kohtle taotlejaid ühetaoliselt põhjustel, mis ei ole kaitsevajaduse seisukohalt asjakohased. Tõin välja, et riigi turvaliseks määratlemise protsess on praktikas lähtunud konkreetsest riigist pärit taotlejate suurest arvust ja poliitilistest huvidest. Liikmesriikide eraldi nimekirjad annavad tõuke ka sellele, et taotlejad liiguvad ebaseaduslikult Euroopas otsides riiki, mis pole määranud nende päritolu- või transiitriiki turvaliseks.

Selgitama pidi ka kiir- ja piirimenetluse olemust. Menetlustingimuste direktiivi põhjenduste kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotluse kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine nii liikmesriikide kui ka taotlejate huvides. Piirata ei tohi taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist. Piiril võib teha otsuse taotluse vastuvõetamatuse kohta, need on juhud, kus taotleja sisenes riigi territooriumile turvalisest kolmandast riigist. Menetlustingimuste direktiiv näeb ette, et piiril võib teha otsuseid ka taotluse sisu üle juhul kui selleks esineb teatud alus, tegu on samade alustega, mille esinemisel võib läbi viia kiirmenetluse ja neid aluseid on kokku kümme, nende hulgas on ka turvaline päritoluriik. Sellises olukorras oleks tegu piiril läbiviidava kiirmenetlusega. Kiirmenetluse kohaldamise aluseks on näiteks juhud, kus isik hävitab oma dokumendid ametniku juuresolekul või vahetult enne kontakti, et vältida tema kohta andmete kogumist, keeldub sõrmejälgede andmisest või kirjeldab piirkonna olukorda teadlikult halvemini, aga menetlejal on teistsugune teave. Kiirmenetlust võib kohaldada ka muudel juhtudel, kus on alust kahtlustada rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamist.

Tegu ei ole sellise menetlusega, kus võiks kalduda kõrvale taotluse läbivaatamise põhimõtetest, menetlustingimuste direktiiv ei ole sätestanud kiirmenetluse läbiviimiseks erikorda ega ajalimiite. Erialakirjanduses on selgitatud, et kiirmenetlust iseloomustab lühem ajalimiit ja tihtipeale vähemad menetluslikud tagatised. Järeldasin, et kiir- või piirimenetluse regulatsioon iseenesest ei too endaga kaasa taotlejate inimõiguste rikkumist juhul kui taotluse läbivaatamise põhimõtetest kõrvale ei kalduta. Samas pidasin küsitavaks, kas lühemate menetlustähtaegade tõttu on võimalik kõikidest taotluse läbivaatamise põhimõtetest kinni pidada. Eestis tehtud menetluste puhul leidsin, et seda ei tehtud ja otsused võtsid vastu ebapädevad menetlejad ebapiisava päritolumaa teabe alusel.

Käsitlesin ka lõpliku otsuse regulatsiooni, mis tuleneb menetlustingimuste direktiivist ja mis 01.05.2016. a jõustunud VRKS regulatsiooniga Eesti õigusesse üle võeti. Lõpliku otsusega lõpeb rahvusvahelise kaitse menetlus ja isik ei ole enam taotleja staatuses koos kõigi staatusest tulenevate tagatistega. Praktikast tekkis vaidlus kohtute ja PPA vahel. PPA oli seisukohal, et halduskohtu otsuse tegemisega, mitte jõustumisega, on tehtud lõplik otsus rahvusvahelise kaitse menetluses. Tallinna Ringkonnakohtus tõlgendas uut regulatsiooni selliselt, et kuna õiguskaitsevahend hõlmab Eestis kolmeastmelist kohtusüsteemi, siis peab halduskohtu otsus olema jõustunud, et seda saaks käsitleda menetluses tehtud lõpliku otsusena. Ringkonnakohtu tõlgenduse alusel edaspidises praktikast ka lähtuti ja oodati Riigikohtu seisukohta. Riigikohtus otsustas, et halduskohtu otsus ei pea olema jõustunud ja tegu on lõpliku otsusega rahvusvahelise kaitse menetluses ning peale sellise otsuse tegemist kuulub välismaalane väljasaatmisele. Järeldasin, et ringkonnakohtu tõlgendus pakkus taotlejatele tõhusamat kaitset ja kuigi VRKS sätestab, et isikul säilib üldine kohtukaebeõigus, ei ole sellise õiguse näol tegu tõhusa õiguskaitsevahendiga.

Riikide praktika analüüsiks kasutasin rändevõrgustiku tehtud *ad hoc* päringut ja sellele antud vastuseid, kuna antud teave on ajakohane, objektiivne ja pärineb usaldusväärsest allikast. Järeldasin, et menetlustähtajad on riikides oluliselt erinevad, mõnes riigis on kiirmenetluse raames otsusetegemiseks aega viis kuud aga mitmes riigis vähem kui üks kuu. Kiirmenetluse puhul ei sätesta direktiiv minimaalset tähtaega menetluse läbiviimiseks, on ette nähtud, et see tähtaeg peab olema mõistlik. Pean küsitavaks, kas näiteks viie kuune ja kahe nädalane tähtaeg saavad olla samaväärselt mõistlikud. Vastustest päringule selgus ka, et nendes riikides, kus tehakse piirimenetlusi edastatakse taotlus igal juhul pädevale asutusele või üksusele menetlemiseks. Menetlustähtaegades kohtutele näen probleemi, kui mõnes riigis on otsuse tegemiseks alla kümne päeva, mõnes kuu aega ja osa riike ei olegi tähtaega sätestanud. On

küsitav, kas eri riikide kohtute tehtud otsused on samaväärselt põhjalikud. Järeldasin, et menetlustingimuste direktiiviga soovitud ühtse menetluskorra eesmärki ei ole saavutatud. Rahvusvahelise kaitse taotlejate inimõiguste kaitse ei tohiks olla sõltuvuses liikmesriigist, kus taotlus esitati. Tõin töös välja, et positiivsete otsuste osakaal esitatud taotlustest EL liikmesriikide sees on erinev, olles 2014. aastal 9-94 % vahel. Ühtne menetluskord aitaks kindlasti olukorda tasakaalustada.

Käsitlesin ka nelja kohtuasja Eestis, kus oli vaidlustatud piiril tehtud otsuste õiguspärasus. PPA oli määratlenud turvaliseks kolmandaks riigiks Venemaa Föderatsiooni. Otsused olid tehtud vastavalt ühe, kahe, üheksa ja kümne päeva pärast peale taotluse esitamist. Sellest hoolimata olid kõik otsused samade vigadega, hinnatud ei oldud seadusega nõutud kriteeriume, mille alusel oleks lubatud taotluse lugemine vastuvõetamatuks. Kõige esimeses sellises vaidluses jättis halduskohus esitatud kaebuse rahuldamata. Juhul kui ringkonnakohus ei oleks võtnud varasemalt seisukohta, et jõustumata halduskohtu otsust ei saa käsitleda lõpliku otsusena, oleks isik riigist välja saadetud, kuigi tema apellatsioonkaebus hiljem rahuldati. Nimelt leidsid kohtud kõikides teistes asjades, et PPA otsustes ei oldud analüüsitud kõiki otsuse tegemiseks vajalikke VRKS sätestatud eelduste täidetust ning Venemaad ei saa määratleda turvaliseks kolmandaks riigiks pelgalt tulenevalt, et ta on liitunud Genfi konventsiooniga ja seal on varjupaigamenetluse regulatsioon. Järgida tuleb ka seda, kas Genfi konventsiooni sätteid ka tegelikult järgitakse. Vastupidine tõlgendus ei ole kooskõlas rahvusvahelise kaitse andmise üldiste põhimõtete ning isikute õiguste kaitse eesmärkidega. Kohtud leidsid, et alles peale seda kui turvaline kolmas riik on õiguspäraselt määratletud, saab lugeda esitatud taotluse vastuvõetamatuks. Olen seisukohal, et *non-refoulement* põhimõtte järgimiseks peab tagama, et mida kiiremini on menetlus läbiviidud, seda põhjalikum peab olema kohtulik kontroll. HKMS sätestab, et rahvusvahelise kaitse asjad vaadatakse kohtus läbi eelisjärjekorras ja tähtaega otsuse tegemiseks ei ole sätestatud. Seda pean mõistlikuks, eriti kui võrrelda teiste riikidega, kus on lühike tähtaeg nii menetluse läbiviimiseks kui ka kohtul otsuse tegemiseks. Kohtuvaidlustest nähtus ka pädevate menetlejate probleem. Pean PPA otsustes tehtud vigu lihtsalt välditavateks ja leian, et neid otsuseid ei saanud teha pädev menetleja. See asjaolu seati kahtluse alla ka kaebuste esitajate poolt, kuid kuna otsused olid ilmselgelt õigusvastased, ei pidanud kohtud vajalikuks menetlejate pädevust hinnata.

Esitasin ka küsimuse kiir- ja piirimenetluse tõhususe ja mõtte osas, kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kiir- ja piirimenetluses on õigustatud, lähtudes nende menetluste eesmärgist? Menetlustingimuste direktiiv ja VRKS lubavad teatud juhtudel viibimisõigust



piirata juba enne halduskohtu otsuse tegemist. Leidsin, et selline regulatsioon ei ole kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on põhiõigus ja selle kasutamine peab olema võimalik sõltumata sellest, millises menetluses isiku taotlus läbi vaadati.

Käesolevas töös väitsin, et EL varjupaigaõigus ei ole kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Järeldan, et kiirmenetluse ja piirimenetluse regulatsioon Euroopa ühises varjupaigasüsteemis ei ole iseenesest vastuolus rahvusvahelise õigusega. Samas, menetlustingimuste direktiiv ei sätesta kindlaid eeskirju ega minimaalseid tähtaegu menetluse läbiviimiseks ja puudub EL ühine nimekiri kolmandatest turvalisest või päritoluriikidest. Liikmesriikide erinev praktika ja erinevad nimekirjad võivad koosmõjus viia *non-refoulement* põhimõtte rikkumiseni konkreetsetes kaasustes, kuna menetlustähtaeg on lühike, riiki peetakse turvaliseks ja ka kohus peab otsuse tegema kiiresti. Samas mõni teine riik oleks taotluse vaadanud läbi tavamenetluses. Haldusasja 3-15-2702 näitel väidan, et otsust ei teinud pädev menetleja, see tehti vaid ühe päevaga ja päritolumaa teave oli puudulik. Halduskohus jättis otsuse jõusse ja tegu oli juhuste kokkulangevusega, et taotlejat õigusvastase otsuse tagajärjel riigist välja ei saadetud. Seega, kiir- ja piirimenetluse läbiviimine võrreldes tavamenetlusega võimaldab mingitel juhtudel taotleja inimõiguste rikkumist.

Kiir- ja piirimenetluse läbiviimiseks on vältimatult vajalik, et menetlustingimuste direktiivi 2. peatükis sätestatud põhimõtteid tegelikkuses ka järgitakse. Menetluse läbiviimisel pean kõige olulisemaks neist kahte, menetleja peab olema pädev ning vaja on täpset ja ajakohast päritolumaa teavet. Käsitletud kohtupraktika pinnal saab väita, et Eestis on probleeme mõlemaga. Olen seisukohal, et piirivalvurid ei tohiks rahvusvahelise kaitse menetluses otsuseid teha juhul kui neid ei ole piisavalt põhjalikult koolitatud, lahendusena näen, et vajalikul hulgal ametnikke saaks rotateeruda PPA välismaalaste talitusse ja samuti tagada EASO koolitused. Kohtuasjad ilmestasid ka PPA pinnapealset päritolumaa teavet. Sellise teabe pinnalt ei oleks tohtinud teha piiriotsuseid. Lahendusena näen EL-i ühist nimekirja turvalistest kolmandatest riikidest ja turvalistest päritoluriikidest.

## Protection of human rights of applicants for international protection in accelerated and border procedures

### Summary

The 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees (Geneva Convention) and the 1967 New York Protocol to this convention sets the principle of non-refoulement, the right not to return to a country where he or she fears for his or her life or freedom on grounds of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. It is recognised by both international law and European Union (EU) law.

The right to asylum and the principle of non-refoulement are guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter). Article 3 of The Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms (ECHR) offers an even wider protection than provided by the Geneva Convention.

The principle of non-refoulement is the key element in refugee protection and under Article 3 of the ECHR it is absolute. The adherence to this principle is closely related with the right to effective remedy.

The European Court of Human Rights (EctHR) has ruled that where a complaint concerns allegations that the person's expulsion would expose him to a real risk of suffering treatment contrary to Article 3 of the Convention then the effectiveness of the remedy requires that the person concerned should have access to a remedy with automatic suspensive effect.

The EU has established The Common European Asylum System (CEAS) which provides common minimum standards for the treatment of all asylum seekers and applications. Since 2015 there has been a large-scale and uncontrolled arrival of asylum seekers to Europe, which has put a strain on many Member States asylum systems. In order to manage this flow of refugees, The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU (the directive) sets that in well-defined circumstances where an application is likely to be unfounded or where there are serious national security or public order concerns, Member States should be able to accelerate the examination procedure, in particular by introducing shorter, but reasonable, time limits for certain procedural steps, without prejudice to an adequate and complete examination being carried out and to the applicant's effective access to basic principles and guarantees provided

for by the directive. The directive also sets out that Member States should be able to provide for admissibility and/or substantive examination procedures which would make it possible to decide upon the lodge application at the border.

Even in these border and accelerated procedures the examination of and application must be in accordance with the basic principles and guarantees of Chapter II set by the directive. The most important of these principles and guarantees are in my view that the personnel examining applications and taking decisions know the relevant standards applicable in the field of asylum and refugee law and that precise and up-to-date information is obtained from various sources. If Member States adhere to these two criteria, then it is possible to ensure that applications are examined and decisions are taken objectively.

The directive does not define the nature of accelerated procedures, this is left to the discretion of the Member States, also it leaves open the time limit in which a procedure should be completed, only that the time limits should be reasonable. However it does set a four week limit for completing border procedures, otherwise the applicant should be processed in the regular procedure.

The directive has set a principle that individuals should be offered the same level of treatment as regards procedural arrangements and status determination, regardless of the Member State in which their application for international protection is lodged. The objective is that similar cases should be treated alike and result in the same outcome.

As I looked in to the practice of the Member States on conducting the accelerated and/or border procedures I found out that in accordance with the principle on non-refoulement Member States are granting suspensive effect until the time limit for appeal has expired or, once submitted, pending the outcome of the remedy. But in some cases there are great variations in time limits afforded to complete the procedure itself.

For example, the determining authority which is responsible for an appropriate examination of applications in Austria and Finland has five months to complete the accelerated procedure whereas in numerous Member States the deadline is at most a few weeks or even set at seven or three days. It is difficult to say with full certainty that a procedure completed in three days is reasonable or that it affords the applicant all guarantees and rights set in international law or in the directive itself. However it is certain that these time limits set by Member States vary so

much that there is doubt whether the directive offers the same level of treatment as regards procedural arrangements and status determination, regardless of the Member State where the application was lodged.

I also covered the practice in Estonia and I am certain that the basic principles and guarantees of Chapter II set by the directive were not followed in all the border procedures conducted in 2016 and which were later appealed to the courts. The Police and Border Guard Board (PBGB), which is responsible for examination of applications lodged in Estonia, had applied the safe third country concept with regard to the Russian Federation in several different cases. As the procedure is confidential it is not public knowledge how many such procedures were conducted, but a number of them ended up in the courts. In one instance the administrative court upheld the decision made by the PBGB, but as there was an ongoing disagreement between the courts and the PBGB about the definition of the final decision on asylum proceedings, the applicant was not expelled from Estonia. The district court later remitted the case for re-examination under an ordinary procedure.

There were the same flaws in all the decisions the PBGB made. In the decisions it was evaluated whether the person seeking asylum and the Russian Federation had a connection, making it reasonable for that person to go to that country and if the possibility to request refugee status in Russia exists. But as the courts pointed out, the PBGB had not evaluated whether Russia actually guarantees the rights afforded by the Geneva Convention. Also the applicants in these court proceedings presented much evidence, which would contradict the PBGB-s assessment that Russia is a safe third country, even if all the evaluations required by law were done correctly.

Due to these court cases I surmised that there was two main issues with the handling of these applications within the PBGB. The personnel examining the applications were not from the PBGB-s Aliens Division, they were border guards, combining that with the same mistake that was made in all the proceedings I can only suggest that these personnel were not properly trained to handle asylum cases and thus they were not competent. Secondly, the country of origin information about the Russian Federation was insufficient and inaccurate as it was successfully challenged by the applicants whose information was gathered from public sources.

## Lühendid

1. Ajutise kaitse direktiiv - Euroopa Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel.
2. EASO – Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet
3. EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus
4. EIÕK - Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.
5. EK – Euroopa Kohus
6. Genfi konventsioon - Pagulasseisundi konventsioon.
7. Harta - Euroopa Liidu põhiõiguste harta.
8. KPK – Politsei- ja Piirivalveameti Kinnipidamiskeskus
9. KPÕRP - Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.
10. Kvalifikatsioonidirektiiv - Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitsesaajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolise seisundile ja antava kaitse sisule.
11. Menetlustingimuste direktiiv - Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta.
12. Miinimumnõuete direktiiv - Euroopa Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise ja vastava seisundi miinimumnõudeid ning antud kaitse sisu.
13. PPA – Politsei – ja Piirivalveamet
14. UNHCR – ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet
15. VRKS - Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus.
16. VSS – Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus.

## Kasutatud kirjandus

1. „Safe“ countries: A denial of the right of asylum. AEDH/EuroMed Rights/FIDH. Kättesaadav: <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Safe%20Coutries%20-%20A%20denial%20of%20the%20right%20of%20asylum%20EN.pdf>, 15.03.2017.
2. Amnesty International. EU: Action not words needed to end suffering of thousands. Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/eu-action-not-words-needed-at-jha-to-end-suffering-of-thousands>, 16.03.2017.
3. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>, 28.01.2016.
4. Asylum Information Database. Regular Procedure Hungary, Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>, 04.04.2017.
5. Asylum statistics, Eurostat. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), 26.10.2016.
6. Boeles, P. den Heijer, M. Lodder, G. Wouters, K. European Migration Law. Cambridge, Antwerpen, Portland: Intersentia 2014.
7. C. Engelmann, Common Standards via the Backdoor: The Domestic Impact of Asylum Policy Coordination in the European Union. Maastricht: Datawyse / Universitaire Pers Maastricht 2015.
8. Chetail, V. Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. – R. Rubio-Marín (ed). Human Rights and Immigration. Oxford: Oxford University Press, 2014.
9. Chetail, V. De Bruycker, P. Maiani, F. (eds) Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law. Costello, C. Hancox, E. The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee. Boston: Brill Nijhoff 2016.
10. Costello, C. Safe Country? Says Who? *International Journal of Refugee Law*, 2016, Vol. 28, No. 4, 601–622. Arvutivõrgus: <https://academic.oup.com/ijrl/article/28/4/601/2548383/Safe-Country-Says-Who>, 20.03.2017.
11. Costello, C. The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law. Oxford: Oxford University Press 2016.

12. EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015 (EASO 2016). Arvutivõrgus: <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/annual-report>, 20.03.2017.
13. Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta. KOM(2007) 301 lõplik, 06.06.2007.
14. European Migration Network. EMN Ad-Hoc Query on EE AHQ on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 1), 2017. Arvutivõrgus: [www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4553&type=org](http://www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4553&type=org), 01.04.2017.
15. European Migration Network. EMN Ad-Hoc Query on EE AHQ on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2), 2017. Arvutivõrgus: [www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4554&type=org](http://www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=4554&type=org), 01.04.2017.
16. European Parliament. Safe countries of origin: Proposed common EU list. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569008/EPRS\\_BRI\(2015\)569008\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569008/EPRS_BRI(2015)569008_EN.pdf), 16.03.2017.
17. Global Trends: Forced Displacement in 2015, The United Nations Refugee Agency. Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/global-trends-2015.html>, 26.10.2016.
18. Hathaway, J. C. The Rights of Refugees under International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
19. International Commission of Jurists. Compromising Rights and Procedures: ICJ Observations on the 2011 Recast Proposal of the Procedure Directive. Arvutivõrgus: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/05/ICJ-asylum-procedure-directive-legal-submission-2011.pdf>, 16.03.2017.
20. Junolainen, A. Varjupaigaõigus. – Juridica 1998/4, lk 197-201.
21. Kaukvere, T. Harku kinnipidamiskeskusest jõuavad tänavale „legaalsed illegaalid“. – Postimees 21.04.2016. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3665215/harku-kinnipidamiskeskusest-jouavad-tanavale-legaalsed-illegaalid>, 01.05.2017.
22. Lambert, H. Protection against Refoulment from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue. The International and Comparative Law Quarterly Vol. 48, No. 3 (Jul., 1999), pp. 515-544.
23. Moreno Lax, V. Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees. CRIDHO Working Paper 2008/03. Arvutivõrgus: <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO%20WP%202008-3.pdf>, 15.03.2017.

24. Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid, ÜRO pagulaste ülemvoliniku amet. Tallinn 2007.
25. Reneman, M. EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing 2014.
26. Reneman, M. Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy. International Journal of Refugee Law, Vol. 25, Issue 4 (2013), pp. 717-748.
27. Tegevusplaan Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise skeemide käivitamiseks ja tõrgeteta rakendamiseks. Arvutivõrgus: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/tegevuskava\\_memorandum.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/tegevuskava_memorandum.pdf), 29.01.2017.
28. UN Human Rights Committee, General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26.05.2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>, 15.03.2017.
29. UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26.01.2007. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>, 15.03.2017.
30. UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/protection/operations/4ba9d99d9/improving-asylum-procedures-comparative-analysis-recommendations-law-practice.html>, 28.03.2017.
31. UNHCR. Additional Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regional Representation for Northern Europe on the revised draft Law Proposal of 15 June 2015 amending the Act on Granting International Protection to Aliens and other related laws. Arvutivõrgus: [https://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1479906600\\_582334eb4.pdf](https://www.ecoi.net/file_upload/1930_1479906600_582334eb4.pdf), 06.04.2017.
32. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 81 SE. Teise lugemise seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc45-7eddc8be0144/V%C3%A4lismaalasele%20rahvusvahelise%20kaitse%20andmise%20seaduse%20ja%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/>, 28.01.2017.



33. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 81 SE. Seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc457eddc8be0144/V%C3%A4lismaalasele%20rahvusvahelise%20kaitse%20andmise%20seaduse%20ja%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/>, 31.01.2016.

## Kasutatud õigusaktid

34. 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.
35. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 47-201.
36. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 202, 07.06.2016.
37. Euroopa Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. – EÜT L 212, 07.08.2001, lk 12 – 23.
38. Euroopa Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise ja vastava seisundi miinimumnõudeid ning antud kaitse sisu. – ELT L 304, 30.09.2004, lk 12 – 23.
39. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitsesaajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolise seisundile ja antava kaitse sisule. – ELT L 337/9, 20.12.2011.
40. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT L 180/60, 29.06.2013.
41. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtunõuded. – ELT L 180/96, 29.06.2013.
42. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 439/2010, 19. mai 2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet. – ELT L 132/11, 29.05.2010.

43. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks. Süsteem käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europolit taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil. Eurodaci määrusega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. – ELT L 180/1, 29.06.2013.
44. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 180/31, 29.06.2013.
45. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006, 15. märts 2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad). –ELT L 105, lk 1-32.
46. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 13.04.2016, 4.
47. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 25.10.2016, 5.
48. Inimõiguste ülddeklaratsioon. Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est>, 14.03.2017.
49. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.
50. Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.
51. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.
52. Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.
53. Pagulaste seadus. – RT I 1997, 19, 306.
54. Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsioon. – RT II 2006, 26.
55. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 30.12.2015, 5 ... RT I, 21.12.2016, 21.
56. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus – RT I 2006, 2, 3.
57. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I 2006, 2, 3 ... RT I, 23.03.2015, 26.
58. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I 2006, 2, 3 ... RT I, 06.04.2016, 2.

59. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I 2006, 2, 3 ... RT I, 03.01.2017, 14.
60. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I 1998, 98, 1575 ... RT I, 03.01.2017, 16.

## Kasutatud kohtupraktika

### Eesti kohtupraktika:

61. RKHKm 02.03.2017, 3-3-1-54-16.
62. RKHKm 31.10.2016, 3-7-1-3-681-16.
63. TlnRnKo 20.12.2016, 3-16-1087.
64. TlnRnKm 14.11.2016, 3-16-1061.
65. TlnRnKm 11.11.2016, 3-16-1062.
66. TlnHKo 21.09.2016, 3-16-1087.
67. TlnHKo 30.08.2016, 3-16-1061.
68. TlnHKo 30.08.2016, 3-16-1062.
69. TlnRnKo 18.08.2016, 3-15-2702.
70. TlnRnKm 20.06.2016, 3-15-2702.
71. TlnHKo 09.06.2016, 3-15-2702.
72. TlnRnKm 25.05.2016, 3-15-2744.
73. TlnHKm 23.05.2016, 3-16-925.

### EIK-i kohtupraktika:

72. EIKo 23.02.2012, 27765/09, *Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia*.
73. EIKo 13.02.2012, 22689/07, *De Souza Ribeiro vs. Prantsusmaa*.
74. EIKo 02.02.2012, 9152/09, *I.M. vs. Prantsusmaa*.
75. EIKo 07.07.2011, 55721/07, *Al-Skeini jt vs. Ühendkuningriik*.
76. EIKo 21.01.2011, 30696/09, *MSS vs. Belgia ja Kreeka*.
77. EIKo 08.03.2007, 23944/05, *Collins ja Akaziebie vs. Rootsi Kuningriik*.
78. EIKo 11.01.2007, 1948/04, *Salah Sakekh vs. Holland*.
79. EIKo 05.05.2002, 51564/99, *Čonka vs. Belgia*.
80. EIKo 11.10.2000, 40035/98, *Jabari vs. Türgi*.
81. EIKo 19.02.1998, 145/1996/764/965, *Bahaddar vs. Holland*.
82. EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriik*.

83. EIKo 28.05.1985, 9214/80; 9473/81; 9474/81, *Abdulaziz jt vs. Ühendkuningriik*.

EK kohtupraktika:

83. EKo 07.03.2017, C-638/16 PPU, *X ja X vs. Belgia*.

84. Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas C-638/16 PPU, *X ja X vs. Belgia*.

85. EKo 22.12.2012, C-277/11, *MM vs. Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

86. EKo 28.07.2011, C-69/10, *Brahim Samba Diouf vs. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*.

87. EKo 18.01.2007, C-229/05 P, *PKK/KNK vs. Council*.

88. EKo 07.02.1991, C-340/89, *Vlassopoulou vs. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Kaspar Lepper,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJATE INIMÕIGUSTE TAGAMINE KIIR- JA  
PIIRIMENETLUSES

mille juhendaja on Merilin Kiviorg

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2017**